

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**VICTOR HUGO DRESCH DA SILVA**

**COOPERAÇÃO BILATERAL EM INTELIGÊNCIA:  
AS RELAÇÕES ENTRE ESTADOS UNIDOS E PAQUISTÃO**

**Porto Alegre**

**2021**

**VICTOR HUGO DRESCH DA SILVA**

**COOPERAÇÃO BILATERAL EM INTELIGÊNCIA:  
AS RELAÇÕES ENTRE ESTADOS UNIDOS E PAQUISTÃO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik

**Porto Alegre**

**2021**

### CIP - Catalogação na Publicação

Dresch da Silva, Victor Hugo  
Cooperação Bilateral em Inteligência: As Relações  
entre Estados Unidos e Paquistão / Victor Hugo Dresch  
da Silva. -- 2021.  
92 f.  
Orientador: Marco Aurélio Chaves Cepik.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Ciências Econômicas, Curso de Relações  
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Cooperação em Inteligência. 2. Serviços de  
Inteligência. 3. Estados Unidos. 4. Paquistão. I.  
Chaves Cepik, Marco Aurélio, orient. II. Título.

**VICTOR HUGO DRESCH DA SILVA**

**COOPERAÇÃO BILATERAL EM INTELIGÊNCIA:  
AS RELAÇÕES ENTRE ESTADOS UNIDOS E PAQUISTÃO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 04 de maio de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik – Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte  
UFRGS

---

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi  
UFRGS

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço ao Estado e ao povo brasileiro que, mesmo durante os momentos mais adversos, empenham-se na construção de um ensino superior público e de qualidade. Agradeço, portanto, à UFRGS pela oportunidade que tive de estudar em suas salas de aula e pelo incansável esforço em defesa de uma educação plural, pública e de excelência. As experiências e aprendizados proporcionados pela UFRGS nos últimos cinco anos são parte central da pessoa que me tornei, e a isso serei eternamente grato. Além disso, agradeço aos projetos de extensão do curso de Relações Internacionais e àqueles que se dedicam à sua existência. Trabalhar com vocês transformou para melhor o modo como enxergo o ensino superior.

A todos os professores e a todas as professoras que estiveram presentes ao longo da minha trajetória universitária, muito obrigado pela inesgotável dedicação no exercício da profissão. O conhecimento atentamente compartilhado por cada um foi uma imensa contribuição e motivação para a minha formação. Agradeço especialmente ao professor Marco Cepik, que me acolheu como bolsista de iniciação científica, introduziu-me aos estudos em inteligência e aceitou orientar este trabalho. Seus ensinamentos e experiências foram elementos centrais desse percurso.

Agradeço aos meus amigos e amigas, colegas ou não, que sempre me acompanharam e me incentivaram. Compartilhei com vocês os momentos mais incríveis dessa trajetória, e sou muito grato por poder dividir a vida com vocês. Impossível, porém, não mencionar alguns nomes: ao Rodrigo e à Joana, meu muito obrigado pelo companheirismo e incentivo inesgotáveis, vocês sempre foram minha fonte de inspiração; à Maitê, por ter infalivelmente me apoiado e compartilhado comigo todos os momentos dessa graduação; à Laura e à Helena, por toda a amizade e inúmeras risadas; e ao Pedro, por estar sempre presente com seu apoio incondicional, que espero eternamente poder retribuir.

Por fim, agradeço à minha família, fonte de apoio desde início de tudo. Em especial, aos meus pais, Vanise e Marco, por terem incansavelmente me incentivado a estudar. A dedicação e o amor que vocês proporcionam são inestimáveis e me fazem querer ser cada vez melhor. Muito obrigado pelas oportunidades, pela compreensão e pela confiança, nada disso teria sido possível sem o suporte de vocês.

*“For a country that was supposed to have disappeared from the map just as quickly as it appeared, Pakistan’s ability to survive against all odds is an exceptional story that deserves to be told.” (JALAL, 2014, p. 8)*

## RESUMO

A cooperação tornou-se uma das facetas mais relevantes da atividade de inteligência no século XXI. Em um contexto no qual serviços secretos encontram-se cada vez mais pressionados a garantir conhecimento rápido e especializado sobre ameaças progressivamente mais complexas, esse tipo de relacionamento permite que comunidades de inteligência ampliem vantagens relativas por meio da troca de informações e do apoio operacional. Com isso em mente, este trabalho dedica-se a analisar o relacionamento estabelecido pelo Paquistão com os serviços de inteligência dos Estados Unidos. Essa cooperação, que surgiu logo após a independência paquistanesa em 1947, não ocorreu isenta de atritos – como é usual em relacionamentos na área de inteligência – e passou por diferentes momentos de aproximação e de afastamento. Assim, o presente trabalho busca compreender as principais razões pelas quais os Estados Unidos e o Paquistão, apesar dos riscos envolvidos, engajam-se nesse tipo de cooperação. Para tal, uma revisão bibliográfica é utilizada com o objetivo de, em um primeiro momento, apresentar uma discussão teórico-conceitual sobre a cooperação na área de inteligência e sobre a sua contribuição para o combate ao terrorismo, um tema bastante relevante no relacionamento em questão. Em seguida, a partir de fontes primárias e secundárias, busca-se traçar um panorama da constituição dos dois serviços de inteligência e apresentar as dinâmicas de funcionamento dessa cooperação, relacionando-as com os benefícios resultantes e com determinados interesses estratégicos mais amplos. De uma forma geral, argumenta-se que os benefícios dessa cooperação, sejam eles diretos ou indiretos, ultrapassam os seus possíveis riscos e explicam uma parte relevante da sua ocorrência. Mais especificamente, (i) os Estados Unidos cooperam em inteligência com o objetivo de garantir a obtenção de informações relevantes que não estariam disponíveis de outra forma e que atendem determinadas demandas estratégicas; e (ii) o Paquistão engaja-se nessa cooperação porque ela fortalece interesses estratégicos específicos e, em menor escala, garante benefícios diretos, tais como auxílio técnico, militar e econômico.

**Palavras-chave:** Cooperação Internacional em Inteligência. Serviços de Inteligência. Estados Unidos. Paquistão.

## ABSTRACT

Cooperation has become one of the most relevant dimensions of the intelligence activity in the XXI century. In a context in which secret services are under increasing pressure to ensure rapid and specialized knowledge about progressively more complex threats, this sort of relationship allows intelligence communities to expand their relative advantages through the exchange of information and operational support. Taking that into account, this work seeks to analyze the relationship established by Pakistan with the United States' intelligence services. This cooperation, which emerged shortly after Pakistani independence in 1947, did not occur safe from friction – as it is usual in intelligence relationships – and went through different periods of engagement and disengagement. Thus, the present work aims at understanding the main reasons why the United States and Pakistan, despite the risks involved, participate in this kind of cooperation. To this end, at first, a bibliographic review is employed in order to present a theoretical-conceptual discussion on intelligence cooperation and on its contribution to the fight against terrorism, a relevant topic in the relationship here studied; then, working on primary and secondary sources, it discusses the constitution of the two intelligence communities and presents the cooperation's dynamics of operation, relating them to the resulting benefits and to certain broader strategic interests. In general, it is argued that the benefits of this cooperation, whether direct or indirect, outweigh its possible risks and explain a relevant part of its occurrence. More specifically, (i) the United States cooperates in intelligence with Pakistan in order to ensure that it obtains relevant information which would not be otherwise available and which meet certain strategic demands; and (ii) Pakistan engages in this cooperation because it strengthens specific strategic interests and, to a lesser extent, guarantees direct benefits, such as technical, military and economic assistance.

**Keywords:** International Intelligence Cooperation. Intelligence Services. United States. Pakistan.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 –	Agências de inteligência dos Estados Unidos de acordo com a classificação de Richelson (2016) .....	40
Figura 1 –	Mapa do Sul da Ásia com destaque sobre as áreas contestadas na Caxemira .....	47
Gráfico 1 –	Ajuda externa enviada pelos Estados Unidos ao Paquistão entre 1948-2019 .....	72
Gráfico 2 –	Vendas de armamentos dos Estados Unidos ao Paquistão entre 1950-2020 .....	74

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CIP	Comunidade de Inteligência do Paquistão
CPP	Partido Comunista do Paquistão
CSF	<i>Coalition Support Fund</i>
CTC	<i>Counterterrorism Center</i>
DAS	<i>Defense Attaché Service</i>
DCI	<i>Director of Central Intelligence</i>
DCS	<i>Defense Clandestine Service</i>
DEA	<i>Drug Enforcement Administration</i>
DHS	<i>Department of Homeland Security</i>
DI	<i>Directorate of Intelligence</i>
DIA	<i>Defense Intelligence Agency</i>
DNI	<i>Director of National Intelligence</i>
DoD	Departamento de Defesa dos Estados Unidos
DS&T	<i>Directorate of Science and Technology</i>
Elint	Inteligência Eletrônica
EUA	Estados Unidos da América
FATA	Território Federal das Áreas Tribais
FBI	<i>Federal Bureau of Investigation</i>
Geoint	Inteligência Geoespacial
GID	<i>General Intelligence Presidency</i>
GTD	<i>Global Terrorism Database</i>
Humint	Inteligência Humana
IB	<i>Intelligence Bureau</i>
I&A	<i>Office of Intelligence and Analysis</i>
Imint	Inteligência de Imagens
INR	<i>Bureau of Intelligence and Research</i>
IRTPA	<i>Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act</i>
ISI	<i>Inter-Services Intelligence</i>

JCIB	<i>Joint Counter Intelligence Bureau</i>
JCS	<i>Joint Chiefs of Staff</i>
JeM	Jaish-e-Mohammed
JIB	<i>Joint Intelligence Bureau</i>
JIM	<i>Joint Intelligence Miscellaneous</i>
JIN	<i>Joint Intelligence/North</i>
JIT	<i>Joint Intelligence Technical</i>
JIX	<i>Joint Intelligence X</i>
JSIB	<i>Joint Signal Intelligence Bureau</i>
LeT	Lashkar-e-Taiba
MI	<i>Pakistani Military Intelligence</i>
MOU	<i>Memorandums of Understanding</i>
NACTA	<i>National Counter Terrorism Authority</i>
NCTC	<i>National Counterterrorism Center</i>
NGA	<i>National Geospatial-Intelligence Agency</i>
NIMA	<i>National Imagery and Mapping Agency</i>
NIS	<i>National Intelligence Strategy</i>
NRO	<i>National Reconnaissance Office</i>
NSA	<i>National Security Agency</i>
NSC	<i>National Clandestine Service</i>
NSS	<i>National Security Strategy</i>
NWFP	Província da Fronteira Noroeste
ODNI	<i>Office of the Director of National Intelligence</i>
OIA	<i>Office of Intelligence and Analysis</i>
OICI	<i>Office of Intelligence and CounterIntelligence</i>
Osint	Inteligência de Fontes Abertas
OSS	<i>Office of Strategic Service</i>
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
SA	<i>Special Activities Division</i>
Sigint	Inteligência de Sinais
SIPRI	<i>Stockholm International Peace Research Institute</i>

Telint	Inteligência de Telemetrias
TIV	Trend-indicator value
TTP	Tehrik-i-Taliban Pakistan
UCS	<i>Union of Concerned Scientists</i>
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
USIC	Comunidade de Inteligência dos Estados Unidos

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>COOPERAÇÃO, INTELIGÊNCIA E TERRORISMO NO SÉCULO XXI .....</b>	<b>18</b>
2.1	A COOPERAÇÃO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS .....	18
2.2	A COOPERAÇÃO EM INTELIGÊNCIA .....	23
2.3	A INTELIGÊNCIA E O TERRORISMO DESDE O 11/09 .....	28
<b>3</b>	<b>SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA: ESTADOS UNIDOS E PAQUISTÃO .....</b>	<b>37</b>
3.1	A COMUNIDADE DE INTELIGÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS (USIC).....	37
3.2	A COMUNIDADE DE INTELIGÊNCIA DO PAQUISTÃO (CIP) .....	46
<b>4</b>	<b>A COOPERAÇÃO EM INTELIGÊNCIA ENTRE OS ESTADOS UNIDOS E O PAQUISTÃO.....</b>	<b>54</b>
4.1	DA INDEPENDÊNCIA PAQUISTANESA AO SÉCULO XXI.....	54
4.2	COOPERAÇÃO, INTERESSES ESTRATÉGICOS E MOTIVAÇÕES.....	64
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>77</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>82</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os primeiros indícios de um processo estruturado de constituição de serviços de inteligência remontam à segunda metade do século XIX, quando as primeiras instituições permanentes e especializadas surgiram na Europa. Desde então, e principalmente ao longo do século XX, a atividade de inteligência cresceu em escala e se disseminou pelo mundo, constituindo peça importante na formação dos Estados nacionais (HERMAN, 1996). Com essa difusão, serviços de inteligência tornaram-se progressivamente relevantes para otimizar decisões e diminuir incertezas diante de ameaças e vulnerabilidades. Da mesma forma, o crescimento de ameaças transnacionais e a globalização têm ampliado as demandas por inteligência, as quais, por sua vez, exigem maiores capacidades de coleta, de análise e de disseminação. Nesse contexto de novas demandas e desafios, a cooperação entre serviços de inteligência emergiu como uma importante dimensão da atividade nas últimas décadas (GILL; PHYTHIAN, 2018; SVENDSEN, 2009).

Embora haja indícios de ocorrências esporádicas de cooperação entre serviços de inteligência já no século XIX, foi com o compartilhamento de informações entre os Aliados na Segunda Guerra Mundial e, principalmente, entre os Estados Unidos da América (EUA) e o Reino Unido que tal colaboração atingiu uma escala e uma institucionalização nunca antes observadas. De forma geral, a principal razão pela qual Estados formam redes de compartilhamento é que nenhum serviço de inteligência, por mais bem equipado e capacitado que seja, consegue coletar e analisar toda a informação relevante disponível. Na tentativa de diminuir incertezas, Estados cooperam para maximizar a eficiência de sua atividade de inteligência, em um contexto no qual esses relacionamentos possibilitam, por exemplo, o acesso a determinadas informações coletadas por outros serviços de inteligência (SVENDSEN, 2012; RICHELSON 1990). Em contrapartida, apesar dos potenciais benefícios, a cooperação em inteligência não ocorre isenta de riscos. Frente ao sigilo que envolve a atividade, conceder a outros um acesso à inteligência sensível pode ser arriscado por envolver questões ligadas à segurança nacional, e o compartilhamento de determinada informação pode comprometer fontes, métodos e operações (UGARTE, 2017; WALSH, 2010). A complexidade do fenômeno advém justamente desse cálculo entre os diversos riscos e benefícios envolvidos na atividade.

Nesse contexto de novas demandas e de expansão de laços de cooperação, o Paquistão tornou-se um importante parceiro para a inteligência estadunidense já nas primeiras décadas após

a sua independência, em 1947. Com o acirramento da Guerra Fria, enquanto a localização geográfica paquistanesa mostrou-se estratégica para a coleta de inteligência dos Estados Unidos, o Paquistão também identificou na inteligência estadunidense um possível parceiro para o desenvolvimento do seu novo serviço secreto. Essa cooperação intensificou-se e ganhou ainda mais destaque após o lançamento da invasão soviética ao Afeganistão, durante a qual a inteligência paquistanesa foi o principal interlocutor e executor da oposição dos Estados Unidos ao avanço da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) na região. Ademais, o Paquistão, desde a invasão ao Afeganistão de 2001 e o lançamento da Guerra ao Terror, também se tornou uma fonte de inteligência relevante para as operações estadunidenses contra grupos terroristas no sul da Ásia (DHEERAJ, 2017). Esses movimentos de aproximação, contudo, não ocorrem isentos de conflitos e de divergências, o que justifica a necessidade de um olhar mais atento sobre as dinâmicas e motivações do relacionamento.

Tendo em vista a problemática exposta, a pergunta central do presente trabalho é: por que, mesmo diante dos riscos que envolvem a atividade, os Estados Unidos e o Paquistão cooperam em inteligência? A partir da pergunta apresentada, o trabalho adotou duas hipóteses centrais. Em primeiro lugar, os Estados Unidos cooperam em inteligência com o desejo de obter determinadas informações relevantes que não estariam disponíveis de outra forma. Frente às restrições que se impõem sobre os serviços de abrangência global, como o estadunidense, a inteligência local no Paquistão teria o acesso exclusivo a algumas fontes de coleta, bem como a capacidade de adquirir certas informações com mais facilidade. Em segundo lugar, o Paquistão engaja-se nessa cooperação porque ela fortalece interesses estratégicos e garante benefícios diretos, tais como auxílio técnico, militar e econômico. A aproximação com os Estados Unidos iria ao encontro de determinados objetivos de sua política externa e fortaleceria o combate a grupos que deterioram a segurança doméstica. Além disso, esse relacionamento teria como contrapartida alguns fluxos de cooperação técnica e de ajuda externa que podem fortalecer os serviços de inteligência, as forças armadas locais e o desenvolvimento econômico.

Logo, o objetivo geral do trabalho foi entender as principais motivações por trás dos laços de cooperação em inteligência dos Estados Unidos e do Paquistão. Quanto aos seus objetivos específicos, a monografia buscou: (i) entender as dinâmicas e motivações por trás da constituição de relacionamentos ligados ao compartilhamento de informações especializada, inserindo-as no quadro mais amplo da cooperação em relações internacionais; (ii) conceber um panorama geral do

funcionamento e da constituição dos serviços de inteligência dos Estados Unidos e do Paquistão; (iii) identificar características nas políticas externas estadunidense e paquistanesa que justifiquem as suas motivações para o engajamento na cooperação em inteligência.

Ao promover uma discussão sobre as dinâmicas do relacionamento entre os Estados Unidos e o Paquistão, o presente trabalho justifica-se como uma tentativa de contribuir para o debate acerca da cooperação em inteligência no campo das Relações Internacionais. Entre as diversas transformações que marcaram a evolução da atividade de inteligência no século XX e XXI, a cooperação tem emergido como uma das suas dimensões mais significativas: “Em 2008, o então diretor do *Federal Bureau of Investigation* (FBI), Robert Mueller, afirmou que a grande maioria dos casos de terrorismo examinados pelo FBI emanaram de informações coletadas por parceiros internacionais de inteligência” (BYMAN, 2016, p. 1, tradução nossa). Além disso, o volume de relacionamentos cooperativos, tanto multilaterais quanto bilaterais, registrou significativo crescimento durante as últimas décadas (SVENDSEN, 2012).

No entanto, os estudos sobre a cooperação em inteligência não acompanharam esse crescimento, e, de acordo com Svendsen (2009), o entendimento sobre a cooperação entre serviços de inteligência ainda é bastante incipiente quando comparado aos demais campos dos estudos de inteligência. De maneira geral, autores destacam que trabalhos sobre cooperação têm concedido mais atenção aos aspectos históricos e organizacionais do que às suas dinâmicas causais, teóricas ou conceituais (GILL; MARRIN; PHYTHIAN, 2009) e que a ampliação dos laços de compartilhamento encontra pouco espaço explicativo nos padrões teóricos existentes (BORN; LEIGH; WILLS, 2011). Não obstante, diversos são os esforços recentes que buscam construir um entendimento estruturado sobre as dinâmicas de cooperação no mundo da inteligência, fato que concede incentivos e justifica futuros trabalhos na área.

Adicionalmente, os estudos existentes são mais numerosos e possuem maior alcance empírico na cooperação entre países desenvolvidos, principalmente sobre as experiências anglófonas do grupo conhecido como Five Eyes ou sobre a cooperação organizada no âmbito da União Europeia (ALDRICH; SHIRAZ, 2019); em contraste, e a despeito da sua relevância nos movimentos de ampliação de cooperações bilaterais ocorridos em diversos países, o fenômeno é comparativamente menos estudado quando ocorre em países em desenvolvimento. Com relação aos Estados Unidos, essa diferença chama ainda mais atenção ao se analisar o histórico de cooperação em inteligência dos últimos anos: desde o 11/09, os serviços estadunidenses têm



concedido cada vez mais importância à consolidação de relacionamentos frutíferos com diversos países, e o Paquistão emergiu como um dos mais relevantes (DAVIES; GUSTAFSON, 2013; BYMAN, 2016). A partir da realidade mencionada, justifica-se, portanto, a discussão do presente trabalho acerca da cooperação em inteligência com o mundo em desenvolvimento.

Quanto à metodologia empregada pelo trabalho, buscou-se, em um primeiro momento, discutir de que forma o fenômeno da cooperação se insere nos debates sobre as relações internacionais e abordar o desenvolvimento teórico acerca da *liaison* em inteligência. Esse esforço auxiliará na inserção do objeto de estudo em questão – o relacionamento entre os Estados Unidos e o Paquistão na área de inteligência – em um contexto teórico e empírico mais amplo, facilitando o entendimento de seu funcionamento e de suas motivações. Para cumprir esse objetivo, serão utilizadas as obras de autores como Gill e Phythian (2018), Gill, Marrin, Phythian (2009), Walsh (2010), Crawford (2013), Svendsen (2009 e 2012), Sims (2008), Jervis (1978 e 1985), Glaser (1995), Grieco (1988).

Em seguida, as características e a estrutura dos serviços de inteligência dos dois Estados foram analisadas. Com um foco sobre os meios e as atividades utilizadas para a coleta e o processamento de informações no Sul da Ásia, a revisão de documentos oficiais disponíveis e de fontes secundárias traçará um panorama geral sobre as capacidades dos serviços de inteligência em questão. Esse quadro geral será utilizado para auxiliar na demonstração das formas que os serviços locais podem ter mais facilidade na obtenção de determinadas informações ou podem ser mais eficientes em atividades específicas, assim justificando as razões pelas quais a cooperação garantiria algumas informações que seriam indisponíveis de outra maneira. A discussão acerca da estrutura organizacional desses serviços e de seu desenvolvimento também conferem um suporte para a descrição da cooperação aqui estudada. No caso dos Estados Unidos, o trabalho utilizará dados e informações da *Federation of American Scientists (Government Secrecy Documents)*, do *Intelligence Community on the Record Database*, relatórios e documentos do *Office of the Director of National Intelligence*, do *National Security Archive* e do *Select Committee on Intelligence*, bem como documentos como a *National Intelligence Strategy*, a *Defense Intelligence Strategy* e a *U.S. National Intelligence Overview*. A essas informações serão adicionadas fontes secundárias, dentre elas: Richelson (2016), Johnson, L. (2010a, 2010c, 2007), relatórios do *Congressional Research Service*, Devine (2019a, 2019b), Jane's (2017, 2015b, 2009b) e Lowenthal (2009). Para os serviços de inteligência paquistaneses, considerando também a barreira linguística imposta pelo objeto de

estudo, o estudo apoiar-se-á principalmente na literatura produzida por autores como Sirrs (2017 e 2018), Johnson, R. (2013), Jane's (2015a e 2009a), Kiessling (2016), Winchell (2003) e Grare (2009).

Por fim, consolidando o esforço de pesquisa, será apresentada uma análise das linhas gerais de política externa de ambos os países, buscando identificar interesses estratégicos que seriam fortalecidos pela cooperação entre os serviços de inteligência. Para isso, será utilizada a literatura produzida por Cordesman e Toukan (2014), Husain (2016), Lieven (2011), Nawaz (2008), Siddiqua (2007), Jalal (2014), Pecequilo (2010, 2013), Ali (2019), Jackson e Towle (2006), Akbarzadeh e Baxter (2018), entre outros. Com essas evidências, também serão apresentados os dados disponíveis acerca dos benefícios diretos recebidos pelo Paquistão como parte dessa relação. A partir de informações oficiais disponíveis, notícias relevantes e fontes secundárias, serão agrupadas as evidências sobre auxílio econômico, transferência de tecnologia e de informações, cooperação técnica e treinamento militar recebidos pelo Paquistão como contrapartida pelo compartilhamento de inteligência com os Estados Unidos. Esses dados serão recolhidos nas informações disponibilizadas pela *United States Agency for International Development* (USAID), pelo *U.S Department of State's Office of Foreign Assistance*, pelo *U.S. Foreign Assistance Database* e pelo *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) *Arms Transfer Data Base*. Essa discussão, portanto, tentará elucidar as razões pelas quais o Paquistão e os Estados Unidos, mesmo diante de determinados riscos e divergências, encontraram razões para identificar como favorável a cooperação em inteligência.

A fim de cumprir os objetivos propostos, o presente trabalho é organizado em três capítulos. O primeiro é estruturado com o propósito de introduzir um debate teórico-conceitual mais amplo acerca da cooperação nas relações internacionais e na atividade de inteligência. Ademais, dada a sua relevância no relacionamento entre os Estados Unidos e o Paquistão, o capítulo também apresenta o fenômeno do terrorismo no século XXI, assinalando suas características e dinâmicas, principalmente desde o 11/09. Em seguida, o segundo capítulo aborda a constituição dos dois sistemas de inteligência que são objetos de estudo do presente trabalho. O capítulo propõe-se a constituir um panorama geral das instituições e dos meios de coleta das principais agências que compõem a inteligência dos Estados Unidos e do Paquistão. Finalmente, o terceiro capítulo amplia a discussão para o relacionamento em inteligência dos Estados Unidos com o Paquistão, adentrando mais profundamente em suas características e seus desdobramentos. Esse relacionamento será

inserido no âmbito mais amplo da política externa e dos interesses securitários de cada país; além disso, a fim de identificar motivações adicionais, serão apresentados os dados coletados acerca das transferências e auxílios transferidos pelos os Estados Unidos para o Paquistão.

## 2 COOPERAÇÃO, INTELIGÊNCIA E TERRORISMO NO SÉCULO XXI

O estudo da cooperação em inteligência entre os Estados Unidos e o Paquistão se insere em um amplo contexto global de extensos e variados relacionamentos não somente em inteligência, mas em diversas outras áreas e entre diferentes atores internacionais. Assim, o estudo das dinâmicas bilaterais em questão demanda, primeiramente, a apresentação de alguns conceitos e discussões teóricas relacionados à cooperação e à inteligência. Adicionalmente, no caso específico dos países em estudo, a grande relevância do contraterrorismo justifica a necessidade de uma discussão prévia de definições e dados sobre o terrorismo contemporâneo e sobre o papel desempenhado pela atividade de inteligência. Dessa forma, a presente seção abordará: (i) a cooperação nas relações internacionais e algumas importantes bases teóricas para a construção deste trabalho; (ii) a cooperação na área de inteligência, seu funcionamento, suas características e suas explicações; e (iii) o terrorismo desde o 11 de setembro, por meio de sua conceptualização e de suas características, bem como da sua relação com serviços de inteligência e com a cooperação na área.

### 2.1 A COOPERAÇÃO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O tema da cooperação é um antigo e recorrente debate no estudo das relações internacionais. Ainda que o conflito e a competição sejam características centrais da gênese e do desenvolvimento do sistema internacional, a cooperação também evoluiu como um importante fenômeno nesse processo e, por essa razão, diversos são os questionamentos quanto às explicações da cooperação em um sistema de Estados soberanos, onde a guerra e a competição são regulares. É a partir dessa reflexão que a disciplina de relações internacionais busca expandir a compreensão acerca dessa ocorrência, tentando identificar, por exemplo, as razões pelas quais Estados cooperam – ou não –, as circunstâncias que favorecem a sua formação e as estratégias adotadas por Estados frente a essa possibilidade. Com isso em mente, neste primeiro subcapítulo, atenção será concedida a alguns desses debates, com o objetivo de auxiliar na posterior discussão acerca da cooperação em inteligência, o principal objeto de estudo do presente trabalho.

Inicialmente, é importante destacar que, como apontado por Keohane (1984), harmonia e cooperação são dois fenômenos distintos. A harmonia, por um lado, representa uma compatibilidade completa de interesses, em uma situação na qual nenhum ajuste entre as partes é

necessário para que suas políticas sejam convergentes e facilitem seus objetivos. A cooperação, por outro lado, pressupõe a existência de algum grau de conflito e de discordância. Por meio da negociação, os diferentes atores devem adaptar suas ações e interesses na tentativa de compatibilizá-los com as preferências dos demais (KEOHANE, 1984; AXELROD; KEOHANE, 1985). Em suma, “[...] a cooperação intergovernamental ocorre quando as políticas efetivamente seguidas por um governo são consideradas por seus parceiros como facilitadoras da realização de seus próprios objetivos, como resultado de um processo de coordenação de políticas.” (KEOHANE, 1984, p. 51, tradução nossa).

Apesar de não negar a existência da cooperação, o neorealismo, tal como formulado por Waltz (1979) e aprofundado por outros autores, é bastante pessimista quanto à sua ocorrência nas interações entre Estados. Para Waltz, a compreensão da política internacional não depende da natureza humana ou dos sistemas políticos de seus atores – as duas primeiras imagens –, mas sim da terceira, o sistema, que é composto por uma estrutura e pela interação das unidades que o compõem. As características definidoras de uma estrutura, por sua vez, são o seu princípio de ordenamento, a diferenciação entre as unidades e a distribuição das capacidades. No sistema internacional, a anarquia é o ordenamento que o define, as unidades – os Estados – têm funções formalmente iguais, e cada ator possui diferentes capacidades para exercer seus objetivos (WALTZ, 1979).

Nesse sistema anárquico, a ordem surge a partir dos padrões de interação e de comportamento dos Estados, cujo objetivo definidor é garantir a sobrevivência e a segurança. Na busca por esse fim, os interesses próprios prevalecem e os Estados dependem exclusivamente das suas próprias capacidades e ações (*self-help*). O que interessa aos atores do sistema é a distribuição relativa das capacidades e o equilíbrio de poder, os quais não somente afetam sua segurança, mas também condicionam a formulação das preferências e das ações de cada um. Assim, ao se preocupar primordialmente com sua sobrevivência, os Estados sempre levam em conta as capacidades de seus pares na formulação de suas estratégias e nos cálculos de custos e benefícios (WALTZ, 1979).

Quanto à cooperação, são justamente o cálculo de ganhos relativos e as preocupações com trapças que dificultam a sua ocorrência na teoria neorrealista. Frente às possibilidades de cooperação, as decisões de cada Estado não são tomadas baseadas em ganhos absolutos, mas sim na distribuição relativa desses ganhos entre todas as partes. Qualquer erosão relativa das

capacidades advinda da cooperação seria uma ameaça direta à sua segurança e, portanto, inaceitável. Além disso, inúmeras são as incertezas quanto ao futuro; não há nada que garanta que o aliado de hoje não será o rival de amanhã e, assim, é necessário obter garantias que seus parceiros cumprirão com suas promessas (GRIECO, 1988). Como apontado por Waltz:

Um Estado se preocupa com uma divisão de ganhos possíveis que pode favorecer os outros mais do que a si mesmo. Esse é o primeiro modo como a estrutura da política internacional limita a cooperação dos Estados. Um Estado também se preocupa em não se tornar dependente de outros por meio de esforços cooperativos e de trocas de bens e serviços. Essa é a segunda maneira pela qual a estrutura da política internacional limita a cooperação dos Estados. (WALTZ, 1979, p. 106, tradução nossa).

Entre as diferentes formas de cooperação na área de segurança internacional, uma das que mais encontrou espaço no desenvolvimento da teoria neorrealista foi o fenômeno das alianças, que podem ser definidas como “[...] um compromisso formal ou informal para a cooperação em segurança entre dois ou mais Estados.” (WALT, 1997, p. 157). Mais precisamente, aqueles que a compõem comprometem-se a garantir um ao outro suporte militar diante de determinadas ameaças ou circunstâncias (WALT, 1997). Na competição interestatal, alianças são formadas na tentativa de contrabalancear o poder de outro Estado – ou grupo de Estados – cujas capacidades estão alterando a balança de poder. Aqueles que formam alianças o fazem por não possuir as capacidades necessárias para efetuar esse balanceamento por contra própria ou por acreditar que os custos de um esforço interno serão mais altos. Na teoria neorrealista de alianças, grande foco é dado às pressões sistêmicas, e alterações na distribuição relativa das capacidades podem, portanto, alterar os padrões de alinhamento do sistema (DUFFIELD; MICHOTA; MILLER, 2008).

Diante dos entraves expostos, outros autores buscaram ampliar o escopo de suas pesquisas na tentativa de incluir as condições que permitem e promovem a cooperação entre Estados. Nas análises sistêmicas, que identificam na estrutura internacional a origem das possibilidades e das barreiras à cooperação, os estudos da escolha racional e da teoria dos jogos foram incorporados com esse objetivo. Nesse contexto, o chamado Dilema do Prisioneiro (DP) tornou-se uma importante metáfora para explicar a competição e a cooperação nas relações internacionais. Nele, há dois jogadores (A e B) e cada um deve simultaneamente escolher entre cooperar e desertar. Com isso, quatro são os possíveis resultados do jogo: cooperação mútua (CC), deserção mútua (DD), A cooperar e B desertar (CD) e A desertar enquanto B coopera (DC). Caso os jogadores cooperem,

ambos ganham três pontos; se nenhum cooperar, cada um obtém um ponto; e, quando apenas um cooperar, aquele que desertou recebe cinco enquanto o que cooperou fica com zero. Com isso em mente, do ponto de vista do jogador A – o mesmo vale para o jogador B –, a ordem de suas preferências é  $DC > CC > DD > CD$  (AXELROD, 1984).

Nessas circunstâncias, cada jogador então busca adotar a melhor estratégia possível para si mesmo, sempre levando em consideração as futuras decisões do outro. Se o jogador A acredita que B irá cooperar, o primeiro provavelmente decidirá desertar e garantir cinco pontos; por outro lado, caso a expectativa de A seja que B não irá cooperar, A escolhe também desertar, o que lhe asseguraria um ponto – ao invés de zero. Assim, independentemente das expectativas, a melhor estratégia para uma rodada do Dilema do Prisioneiro é a não cooperação, e isso vale para ambos jogadores. É justamente nessa conclusão que está a contradição da metáfora: as estratégias adotadas levam a uma situação de deserção mútua (DD), um resultado que poderia ser melhor caso as duas partes decidissem cooperar (CC). A racionalidade na busca pela obtenção do melhor resultado individual impede que o conjunto das partes chegue a um desfecho mais proveitoso para ambos os lados (AXELROD, 1984).

A partir dessas noções, o importante é identificar quais condições seriam capazes de alterar as expectativas dos atores e, ao mitigar os efeitos do Dilema do Prisioneiro, promover a ocorrência da cooperação. Em primeiro lugar, a quantidade de rodadas jogadas é bastante relevante. Como já mencionado, com apenas uma rodada, o resultado esperado é a deserção mútua (DD), e o mesmo se aplica para jogos com um número definido de rodadas. Contudo, a situação começa a se alterar quando a quantidade de interações futuras é indefinida – exatamente como frequentemente ocorre na cooperação nas relações internacionais. Diante de um futuro indefinido, as escolhas feitas no presente afetam tanto os resultados do presente quanto os resultados futuros e, em longo prazo, torna-se progressivamente mais vantajoso para os atores cooperar mutuamente do que sucessivamente desertar (AXELROD, 1984).

Utilizando esse dilema<sup>1</sup>, Robert Jervis (1978; 1985) discute a cooperação internacional a partir de um ponto de vista realista defensivo. Nas interações entre Estados, os atores somente

---

<sup>1</sup> Apesar de utilizar o cenário da Caça ao Veado de Rousseau, o autor afirma que, em situações nas quais o horizonte temporal é indefinido, essa metáfora e o Dilema do Prisioneiro podem ser analisados nos mesmos termos. A Caça ao Veado se diferencia do Dilema do Prisioneiro pois a cooperação mútua é a melhor opção para ambos os jogadores (JERVIS, 1978).

cooperarão se acharem que o outro também o fará, e a principal barreira a essa relação seria a anarquia e o dilema de segurança. Já que não há nenhuma autoridade responsável por impor regras e garantir que todos irão cumprir suas promessas, a incerteza prejudica a cooperação. No que diz respeito ao dilema de segurança, se o acréscimo na segurança de um resulta em uma grande deterioração na segurança do outro, os Estados são mais sensíveis quanto a mudanças nos ganhos relativos. Contudo, em situações em que há uma maior diferenciação entre capacidades ofensivas e defensivas e em que a defesa possuiu uma vantagem sobre posturas ofensivas, o dilema de segurança é amenizado e, portanto, a cooperação torna-se mais provável (JERVIS, 1978; 1985).

Além da operação do dilema de segurança, existem outras condições que permitem a formação de um contexto mais otimista. Em primeiro lugar, qualquer aumento nos ganhos da cooperação (CC) e qualquer diminuição nos custos de ser explorado (CD) concedem um incentivo adicional aos Estados. Quando os ganhos potenciais são muito altos, as partes hesitam em desertar em detrimento da adoção de uma estratégia de cooperação. Adicionalmente, se os possíveis prejuízos de uma cooperação não mútua forem pequenos, os Estados não precisam temer excessivamente uma situação de exploração. Nesse caso, a margem de manobra é maior e os atores aceitam tomar alguns riscos antes de decidir pela deserção, o que ampliaria as possibilidades de construção de um relacionamento cooperativo (JERVIS, 1978).

Em segundo lugar, outro estímulo é conferido caso os incentivos à deserção sejam mitigados. Isso acontece se os ganhos de uma exploração (DC) forem menores e se os custos de não cooperação (DD) forem maiores. Em circunstâncias nas quais o Estado não precisa aproveitar-se do outro para atingir seus objetivos e nas quais os ganhos são pouco relevantes, a cooperação emerge como uma opção provável. Além disso, o alto preço a ser pago em uma guerra ou em uma corrida armamentista pode elevar os custos da competição, tornando a concertação entre os atores algo mais positivo (JERVIS, 1978). Por fim, o aumento nas expectativas que o parceiro irá cooperar, a maior transparência, transações menores e estratégias mútuas de reciprocidade também constroem um ambiente mais propenso à cooperação (JERVIS, 1999).

Indo um pouco mais além, o realismo contingente de Glaser (1995; 2010) busca afirmar que a anarquia do sistema internacional não é uma fonte inevitável de competição generalizada e que há condições nas quais a cooperação pode ser uma escolha racional para os Estados. Na busca pela sobrevivência, a cooperação tem o potencial de ser uma estratégia de *self-help* quando ela é capaz de prover mais segurança – se, por exemplo, os custos de uma corrida armamentista forem



excessivos. Nessa lógica, também é modificado o entendimento do que seria o garantidor da segurança, colocando menos relevância sobre o poder e dando mais destaque às capacidades necessárias à execução de operações militares capazes de garanti-la. Soma-se a isso a possibilidade dos Estados de apontar aos demais suas intenções e estratégias por meio de algumas políticas militares, como controles unilaterais. Ao dar mais transparência às suas motivações, os atores estariam amenizando as incertezas presentes no sistema e, por conseguinte, amenizando os empecilhos à cooperação (GLASER, 1995).

Essa discussão, por sua vez, gera outra interpretação sobre o problema dos ganhos relativos: o que importa para os Estados é a segurança (o objetivo), não suas capacidades (o instrumento), e na cooperação cálculos sobre ganhos relativos afetam apenas o segundo. Em outras palavras, os atores se recusariam a cooperar em situações nas quais a perda relativa das suas capacidades produz um prejuízo à segurança; a falha na cooperação seria resultado do fracasso de produzir ganhos absolutos (segurança), e não de preocupações sobre ganhos relativos (capacidades). Na visão do autor, ao afirmar isso, a sua teoria estaria superando a barreira dos ganhos relativos e eliminando o viés pessimista quanto à ocorrência da cooperação entre Estados (GLASER, 1995; 2010).

Em suma, apesar do pessimismo associado à interpretação neorrealista da cooperação internacional, algumas vertentes, principalmente no realismo defensivo, permitem uma análise com possibilidades mais amplas nas interações entre Estados. Por meio da observação empírica, não restam dúvidas que a cooperação é um componente relevante do funcionamento do sistema internacional, e as teorias aqui analisadas amparam a sua compreensão. Diante de determinadas circunstâncias, importantes incentivos permitem que os Estados superem as incertezas e se engajem em relacionamentos frutíferos para a sua segurança. No caso da cooperação em inteligência, o que foi discutido nesta seção apresenta os primeiros indícios de um entendimento mais estruturado sobre o seu funcionamento, que será discutido na próxima seção.

## 2.2 A COOPERAÇÃO EM INTELIGÊNCIA

À luz das discussões teóricas realizadas no subcapítulo anterior, torna-se, agora, importante abordar, de maneira mais específica, a cooperação na área de inteligência. De forma geral, o estudo desse fenômeno tem muito a se beneficiar das discussões relacionadas à cooperação nas relações internacionais, fato que justifica o que foi anteriormente apresentado. Muitos dos questionamentos

– quais razões levam os Estados a cooperar, como superar as incertezas, quais os desafios, entre outros – são semelhantes, e, assim, grande parte da análise desenvolvida sobre a cooperação em inteligência deriva diretamente desse arcabouço teórico. Não obstante, considerando as particularidades da atividade de inteligência, as diferenças são também relevantes, e a presente seção tem como objetivo aprofundar o seu entendimento ao também identificar as dinâmicas que lhe são peculiares.

Diante dos debates que rondam o termo inteligência, convém, em primeiro lugar, indicar que o presente trabalho utilizará a definição proposta por Gill e Phythian (2018), na qual inteligência é “atividades secretas – direcionamento, coleta, análise, disseminação e ação – destinadas a aumentar a segurança e/ou a manter o poder relativo frente a competidores, por meio do reconhecimento de ameaças e da identificação de oportunidades” (p. 23, tradução nossa). A definição elaborada pelos autores destaca a relação entre inteligência e segurança: a primeira, ao produzir conhecimento especializado e ao ser uma forma de exercício de poder, é um meio para o fortalecimento da segunda (GILL; PHYTHIAN, 2018). Serviços de inteligência operam com o objetivo de prover aos tomadores de decisão conhecimento especializado com o qual possam melhor resguardar a segurança e os interesses do Estado. Frente às características do sistema internacional, Estados empenham-se em adquirir inteligência para diminuir incertezas quanto às intenções e ações, presentes ou futuras, de seus adversários e para garantir algum aviso prévio quanto a ameaças; isso, por sua vez, assegura alguma vantagem e contribui para defesa de seus interesses (SIMS, 2008). Dada essa realidade, a atividade de inteligência é “[...] inerentemente competitiva e sigilosa, mesmo entre aliados, porque o sistema internacional é essencialmente de autoajuda e de anarquia.” (SIMS, 2006, p. 196, tradução nossa). Nesse contexto, a cooperação surge como uma possibilidade para atender às crescentes demandas por informação especializada. Mesmo em meio à competição, as características sistêmicas que envolvem as interações entre Estados não resultam na completa impossibilidade de arranjos cooperativos, mas, sim, sinalizam algumas das dificuldades e caminhos que serão explorados nesta seção.

Nas últimas décadas, o fenômeno da globalização, por meio da crescente interconectividade, dos movimentos transfronteiriços e da desregulamentação, surgiu como um importante impulsionador em direção à construção de novos relacionamentos entre serviços de inteligência. De forma mais específica, as transformações na natureza das ameaças internacionais promoveram uma nova demanda por adaptações em algumas práticas da área de inteligência e,

com isso, muitos países passaram gradativamente a identificar a cooperação como uma maneira de fortalecer ativamente sua atuação frente a esses novos desafios. O compartilhamento de informações entre diferentes serviços de inteligência ganhou, portanto, relevância como um importante instrumento no enfrentamento a ameaças como o terrorismo e o crime organizado (ALDRICH, 2011). Como afirma Svendsen, o desenvolvimento da cooperação na área:

[...] reflete as respostas que tentam lidar com as ameaças contemporâneas à segurança, que são transnacionais, assimétricas, dirigidas por atores não estatais e complexas em sua natureza. [...] Em resumo, a globalização da inteligência é uma resposta à mudança na natureza do ambiente operacional. À medida que o "alcance" multidimensional dos alvos, particularmente em termos de seu impacto, é cada vez mais aprimorado, também o "alcance" da inteligência e da vigilância deve ser estendido a fim de fornecer melhor proteção. (SVENDSEN, 2008, p. 662, tradução nossa).

Neste trabalho, a cooperação em inteligência – também conhecida como *liaison* – é entendida como um relacionamento em que “[...] Estados compartilham informação secreta e politicamente útil ou trabalham juntos para produzi-la ou procurá-la” (CRAWFORD, 2010, p. 3784, tradução nossa) e como “[...] uma forma de cooperação internacional que entrega a pelo menos um Estado participante os benefícios de uma inteligência adicional ou de melhor qualidade” (WALSH, 2007, p. 155, tradução nossa). A partir dessa definição, diversas são as características possíveis com as quais esse padrão de cooperação se estabelece. Em primeiro lugar, uma distinção básica a ser feita é quanto ao número de atores envolvidos no processo, já que este pode ocorrer tanto no âmbito bilateral quanto no multilateral. Em segundo lugar, ela pode ser formal, constituída por instituições ou regramentos explícitos e definidos, ou informal, caracterizada por uma relação *ad hoc*, pouco estruturada e esporádica (ALDRICH, 2011). Ainda há, inegavelmente, diversas outras características importantes que vão além da simples categorização quanto a sua formalidade e ao número de atores. Entre elas, devem-se também considerar, por exemplo, as áreas envolvidas no compartilhamento de informações, a distribuição de poder e de capacidades entre as partes, o tipo de material transacionado e a ocorrência ou não de operações conjuntas (RICHELSON, 1990; WESTERFIELD, 1996).

Além disso, Crawford (2010) propõe classificar a cooperação entre trocas “transacionais” e “relacionais”, o que levaria em consideração o que é compartilhado e a diferença no grau de reciprocidade entre os Estados. Em relações transacionais, estabelece-se uma reciprocidade específica, na qual a quantidade, os temas e a qualidade da informação compartilhada são restritos.

A cooperação é limitada e só ocorre se todos os lados assumirem níveis de comprometimento relativamente semelhantes. A cooperação relacional, em contrapartida, forma-se com uma reciprocidade difusa, que permite que o relacionamento não dependa estritamente de contrapartidas e ganhos simétricos entre todas as partes. Há mais flexibilidade, os temas são abrangentes e o horizonte temporal pode ser mais longo<sup>2</sup>. Como a constituição dessa relação não é baseada apenas nos ganhos imediatos, os níveis de confiança necessários para a sua ocorrência são muito maiores e os interesses convergem de forma mais ampla (CRAWFORD, 2010).

Considerando que nenhum serviço de inteligência é capaz de constituir a capacidade necessária para coletar e analisar toda a informação relevante disponível ao redor do globo, a racionalidade básica por trás da ocorrência da cooperação na área de inteligência está no fato de que ela permite que os Estados adquiram informações úteis que estariam indisponíveis de outra forma ou seriam mais dificilmente obtidas sem a cooperação (HERMAN, 1996; RICHELSON, 1990). De forma mais específica, há atividades cujos resultados somente podem ser obtidos em determinadas localizações geográficas ou pelos serviços locais, já que estes dispõem de acesso físico a fontes relevantes, estão alinhados à legislação local e têm maior conhecimento sobre as particularidades da região. Ademais, agências que atuam em seu local de origem contam com vantagens por possuírem uma rede de inteligência comparativamente mais extensa do que aquela dos serviços estrangeiros, o que permite uma maior concentração de forças. Com isso, a especialização e a divisão dos custos da operação advindas do compartilhamento de tarefas reforçam a eficiência da atividade enquanto também permitem economizar recursos. Em síntese, a *liaison* é um multiplicador de forças, que permite ampliar a abrangência e a eficiência da atividade de inteligência (HERMAN, 1996; BYMAN, 2016).

Em contrapartida, a sensibilidade das questões ligadas à inteligência e o sigilo que envolve a atividade também fazem da cooperação uma área repleta de riscos. A aproximação de serviços estrangeiros amplia a probabilidade de uma penetração estrangeira e, no caso de agências menores, de um controle externo por parte de serviços mais estruturados. Há também o temor de que a

---

<sup>2</sup> Nessa mesma linha de pensamento, e como uma classificação alternativa, Sims (2006) sugere categorizar a cooperação entre simples ou complexa e entre simétrica ou assimétrica. Enquanto a cooperação simples envolve estritamente o compartilhamento de inteligência advinda de meios de coleta próprios, a complexa é mais ampla por envolver a transação de outras mercadorias, como treinamento militar e conhecimento técnico, em troca de inteligência. Uma cooperação simétrica seria uma troca com fluxos similares de informação entre todas as partes, e a assimétrica refere-se a uma relação na qual uma parte participa mais do que a outra (SIMS, 2006).

inteligência compartilhada possa ser vazada, entregue a terceiros ou deliberadamente usada contra o remetente no futuro. Nesse sentido, pode-se também comprometer métodos e fontes, tanto humanas quanto técnicas, o que põe diretamente em risco ativos importantes e prejudica o funcionamento da atividade de inteligência (HERMAN, 1996; UGARTE, 2017). De forma mais resumida, Walsh (2010) separa em duas categorias os problemas que emperram a cooperação em inteligência: problemas de barganha e problemas de execução. No primeiro, a barreira está na negociação do que e de como serão compartilhadas as informações. Caso as partes não concordem com os termos e condições, ou com os custos e benefícios, a cooperação não irá ocorrer. Quanto aos problemas de execução, as dificuldades estão na deserção, na quebra de promessas, na má manipulação da informação ou em outras ações que corroem a confiança e rompem as regras estabelecidas, deliberadamente ou não (WALSH, 2010).

Na lógica realista, combinam-se as ideias de ganhos relativos, de autoajuda e de anarquia internacional para construir as bases explicativas da cooperação na área de inteligência. Nessa linha de pensamento, a cooperação surge como uma maneira de superar limitações por meio da combinação de capacidades: sendo um comportamento de balanceamento externo, ela permitiria fortalecer conjuntamente a segurança para responder a ameaças em comum. Paralelamente, como em qualquer outra forma de cooperação, as interações na atividade de inteligência demandam que os atores efetuem um cálculo racional entre os custos e os benefícios da relação: se as partes acreditarem que os últimos ultrapassarão os primeiros, a cooperação pode então ocorrer (CRAWFORD, 2010). Assim como no Dilema do Prisioneiro apresentado anteriormente, esse relacionamento terá mais incentivos se, por exemplo, a inteligência adquirida for de grande relevância – benefícios maiores – ou se o prejuízo de uma inteligência mal gerida não for tão significativa – custos menores de ser explorado–; da mesma forma, caso o preço a ser pago sem a potencial informação for muito alto ou caso os ganhos da exploração sobre o parceiros forem baixos, Estados encontrarão mais razões para cooperar. A avaliação entre custos e benefícios também é facilitada se houver uma maior convergência entre interesses, se ambas as partes possuírem percepções de ameaça em comum e, principalmente, se os graus de reciprocidade forem maiores – um relacionamento *quid pro quo* (TUINIER, 2021).

Alguns autores – como Lefebvre (2003) e Clough (2004) – apontam que a confiança entre as partes é um elemento imprescindível para a ocorrência da cooperação em inteligência, mas isso tornaria difícil a explicação de muitos dos relacionamentos existentes. Devido aos altos riscos, os

atores envolvidos precisam compartilhar um alto grau de confiança e de comprometimento para que as informações compartilhadas não sejam mal utilizadas. Em contraposição, Walsh (2010) indica que, atualmente, um grande volume das colaborações que ocorrem na área não ocorrem entre Estados aliados. Essas evidências expõem que há possíveis mecanismos e condições capazes de superar os obstáculos advindos da falta de confiança entre as partes, o que ajudaria a compreender muitos dos atuais esquemas de cooperação. Em situações nas quais a confiança não é consolidada, a constituição de um relacionamento hierárquico pode ser o suficiente para garantir que os custos e os riscos da cooperação não sejam excessivamente elevados. Nesses casos, o ator mais poderoso investe recursos e esforços para assegurar que a outra parte irá atuar em conformidade com o que foi previamente acordado, diminuindo os riscos de uma deserção ou de uma má gerência na relação (WALSH, 2010).

Por fim, de forma a aprimorar a análise, convém também discutir a maneira como Svendsen (2012) identifica oito atributos e variáveis importantes para a compreensão da *liaison*, são eles: (i) os fatores e influências internos, que abrangem os países, atores e agentes que participam dessa cooperação, cada um com sua estrutura, organização e capacidade; (ii) a racionalidade por trás da sua ocorrência, seja ela uma resposta a ameaças ou a tentativa de superar lacunas e limitações dos serviços de inteligência; (iii) os tipos e formas de *liaison*, os quais podem ser domésticos ou internacionais, bilaterais ou multilaterais; (iv) as condições e termos para a sua ocorrência, o que abrange a formalidade (ou informalidade), o espaço temporal e geográfico, as regras e os parâmetros operacionais de cada relacionamento; (v) as tendências históricas e futuras que regem as percepções acerca da cooperação; (vi) as funções para detalhar os objetivos de cada arranjo; (vii) os fatores e influências externos, abrangendo as características sistêmicas, os relacionamentos com terceiros, entre outros; e (viii) os efeitos e resultados da cooperação (SVENDSEN, 2012). A combinação dessas variáveis e dos marcos teóricos aqui apresentados auxiliariam, portanto, não apenas na compreensão do seu funcionamento, mas também na identificação de suas motivações.

### 2.3 A INTELIGÊNCIA E O TERRORISMO DESDE O 11/09

Entre os diferentes temas que adquiriram relevância com a globalização da atividade de inteligência, o combate ao terrorismo emergiu como um dos mais importantes das últimas duas décadas. A partir do recrudescimento das percepções relacionadas à ameaça terrorista, os aparatos

de segurança e de inteligência de diversos Estados começaram a empregar cada vez mais esforços e recursos em atividades contraterrorismo. Na cooperação em inteligência, isso não poderia ser diferente, e diversos países se empenharam em alargar seus contatos com serviços de inteligência estrangeiros, especialmente nas regiões mais profundamente impactadas por esse tipo de violência, como o Oriente Médio e o Sul da Ásia. É nesse contexto, portanto, que o terrorismo adquire relevância nas discussões relacionadas à cooperação em inteligência com o Paquistão, o que justifica a necessidade de uma atenção especial sobre o fenômeno do terrorismo e sobre o papel desempenhado pela atividade de inteligência nesses esforços.

Apesar da extensa atenção concedida ao terrorismo pela opinião pública e por atores governamentais, muito ainda se discute sobre a definição desse que é um fenômeno bastante complexo e multifacetado. O termo terrorismo é carregado de interpretações subjetivas e não raramente é utilizado sem qualquer precisão conceitual. Hoje, frequentemente se adota o nome de forma pejorativa, para descrições formuladas com a intenção de deslegitimar determinados atores e de construir narrativas necessárias a algum objetivo. O terrorismo é, antes de tudo, um meio – uma técnica ou método – utilizado para determinado fim, bem como uma forma de violência política que não é exclusiva a nenhuma sociedade ou momento histórico (CHALIAND; BLIN 2016; MELLO E SOUZA; MORAES, 2014). Além disso, de acordo com Diniz (2002), a sua característica central é o emprego do terror: a utilização ou a ameaça da utilização da força de forma indiscriminada quanto aos seus alvos e com um forte teor psicológico; nessa atividade, o impacto material e humano causado pela ação é irrelevante, já que o que importa é causar terror. Assim, a definição formulada pelo autor é:

[...] o emprego do terror contra um determinado público, cuja meta é induzir (e não compelir nem dissuadir) num outro público (que pode, mas não precisa, coincidir com o primeiro) um determinado comportamento cujo resultado esperado é alterar a relação de forças em favor do ator que emprega o terrorismo, permitindo-lhe no futuro alcançar seu objetivo político — qualquer que este seja. (DINIZ, 2002, p. 13).

De maneira mais sucinta, pode-se dizer que o terrorismo é o “emprego do terror para fins políticos” ou o “emprego político do terror” (DINIZ, 2002, p. 7).

O terrorismo, nas suas mais variadas formas, está longe de ser uma atividade recente e há indícios de sua ocorrência já nos registros mais longevos da história humana. Não obstante, a sua versão contemporânea destaca-se por atingir uma escala transnacional a partir dos anos 1960,

quando os novos meios de comunicação e de transporte amplificaram os efeitos potenciais de sua atuação. Desde esse momento, grupos ligados principalmente a movimentos de libertação nacional, revolucionários ou separatistas aprimoraram e expandiram a sua atividade, tornando os anos 1980 a década mais profundamente impactada pelo terrorismo até então. Paralelamente, após a Revolução Iraniana e a intervenção soviética no Afeganistão em 1979, grupos fundamentalistas religiosos fortaleceram-se e inauguraram um novo ciclo do terrorismo contemporâneo, o qual passou a ter a Al-Qaeda, surgida nos anos 1990, como representação máxima. Desde então, e de forma mais intensa após o 11 de setembro, a chamada “ameaça terrorista” ganhou relevância no imaginário popular e promoveu consideráveis mudanças na política de segurança nacional de diversos Estados empenhados no contraterrorismo (KIRAS, 2017).

Nesse novo contexto, muito se discute o papel desempenhado pela religião no mais recente ciclo do terrorismo global, bem como as suas semelhanças e diferenças com os períodos que o precederam. Diversos atores, na academia e em meios governamentais, logo adotaram a ideia de que a religião, principalmente o fundamentalismo islâmico, seria o núcleo explicativo da gênese e do desenvolvimento desses grupos. Esse entendimento, por sua vez, fortaleceu a crença de que a solução contra o terrorismo estaria na promoção de profundas transformações culturais em países muçulmanos, o que inspirou políticas adotadas por países ocidentais e justificou diversas intervenções desastrosas realizadas nas últimas décadas no Oriente Médio (NASSER, 2014). Não obstante, diversos acadêmicos – Crenshaw (2006), Achcar e Chomsky (2006), Pape e Feldman (2010), entre outros – opõem-se a esse julgamento ao afirmarem que ele não somente carece de sustentação empírica, mas que também confere ao fenômeno uma irracionalidade prejudicial à sua compreensão. Enquanto a religião pode ser uma importante motivação para os indivíduos empenhados nessa atividade, o que realmente define o fenômeno são as organizações que racionalmente estabelecem seus métodos ao participarem da luta política, bem como o contexto social e histórico no qual elas se inserem. Dessa forma, a religião, ao invés de ser a causa explicativa para o terrorismo, é, na verdade, utilizada como um elemento de legitimação e como um agravante auxiliar para a radicalização do conflito político (NASSER, 2014).



De acordo com o *Global Terrorism Database (GTD)*<sup>3</sup>, depois de um período de queda nos anos 1990, o número de ataques terroristas registrados no mundo voltou a crescer a partir da virada do século: enquanto que foram registrados 16.737 casos entre 1995 e 2002, esse número cresceu para 24.814 entre 2003 e 2010. Essa tendência se acentuou ainda mais nos oito anos seguintes (2011-2018), período no qual o GTD indica que houve 91.744 ataques terroristas em todo o mundo, um número mais de 3,5 vezes maior do que o catalogado no intervalo precedente. Entre 2011 e 2018, atividades do tipo também tiraram a vida de cerca de 46 mil pessoas (START, 2019b). Adicionalmente, os dados dos últimos anos mostram com bastante clareza que o fenômeno terrorista ocorre com uma determinada concentração geográfica, principalmente no Oriente Médio e no Norte da África, bem como no Sul da Ásia. Enquanto que, no período 2011-2018, 34.140 atentados foram identificados no Oriente Médio e no Norte da África, o Sul da Ásia registrou 30.495 casos; assim, juntas, as duas regiões concentraram cerca de 70% dos mais recentes ataques terroristas globais (START, 2019b).

Mais especificamente quanto ao Paquistão, entre 2011 e 2018, foram enumerados 10.337 casos, em contraste com os 1.276 identificados entre 1995 e 2002. Sozinho, o território paquistanês foi alvo de cerca de 33% das ações terroristas no Sul da Ásia desde 2011. Por compartilhar uma longa fronteira com o Afeganistão, o Paquistão sempre esteve muito envolvido com os desafios securitários do país vizinho e percebe as consequências das operações de grupos afegãos classificados como terroristas pelo governo paquistanês, como o Talibã, a Rede Haqqani e o Lashkar-e-Jhangvi. Em 2018, o Tehrik-i-Taliban Pakistan (TTP), braço paquistanês do Talibã, e o Estado Islâmico-Khorasan, ramo do EI no Paquistão e no Afeganistão, assumiram a responsabilidade por uma explosão que ocorreu durante um comício eleitoral em Darengarh, causando 150 fatalidades. Esse foi o maior ataque terrorista organizado em território paquistanês desde 2014. Além dos já mencionados, outros grupos que fazem oposição à Índia e advogam pela total integração de Jammu e Caxemira ao Paquistão possuem relevantes operações em território paquistanês, notadamente o Lashkar-e-Taiba (LeT) e o Jaish-e-Mohammed (JeM) (START, 2019b; IHS MARKIT, 2020).

---

<sup>3</sup> O GTD define ataques terroristas como: “[...] a ameaça ou uso real de força ilegal e violência por um ator não estatal para atingir um objetivo político, econômico, religioso ou social por meio do medo, da coerção ou da intimidação.” (START, 2019a, p. 10).

Nesse contexto, diversas são as polêmicas que rondam as estratégias adotadas pelas autoridades paquistanesas no combate a grupos terroristas na região. Já desde os anos 1990, quando o Paquistão deu início a suas primeiras interlocuções com o Talibã afegão, o país é frequentemente acusado de apoiar, ou de relevar, a atuação de determinadas organizações terroristas. Nessa lógica, grupos como o Talibã e a Rede Haqqani, no Afeganistão, e organizações anti-Índia, como o LeT e o JeM, seriam ativos estratégicos para a segurança paquistanesa. Por outro lado, principalmente desde o início da intervenção estadunidense no Afeganistão, o Paquistão passa por um período de recrudescimento da violência terrorista em seu território, e seus impactos, tanto humanos quanto materiais, são fontes de insegurança impossíveis de serem ignoradas pelo governo paquistanês. Com isso, as operações contraterrorismo organizadas pelas forças armadas contribuíram para uma significativa redução no número de ataques terroristas nos últimos anos. Desde 2009, o número de ataques terroristas tem registrado sucessivas quedas anuais; enquanto que, em 2015, houve 1.243 ocorrências, em 2018 registrou-se 480, uma diminuição de cerca de 60% (START, 2019b; HUSSAIN, 2019; AHMED, 2014).

Como anteriormente mencionado, o ataque às Torres Gêmeas, em 11 de setembro de 2001, tornou-se o mais recente ponto de inflexão na história do terrorismo contemporâneo por ter promovido uma profunda modificação na forma como percebe-se e combate-se o terrorismo atualmente. Ao anunciar o lançamento da “Guerra Global ao Terror”, a administração Bush identificou o terrorismo como a mais importante ameaça à segurança nacional estadunidense e proclamou que o país estaria em um “estado de guerra” contra esse novo “inimigo invisível”. A Estratégia de Segurança Nacional (*National Security Strategy* - NSS) de 2002 codificou essa ideia e solidificou a abordagem segundo a qual o combate ao terrorismo demandaria um esforço irrestrito e global, inclusive por meio de intervenções e de guerras preemptivas em determinadas regiões. Essa nova doutrina produziu diversas consequências imediatas, entre elas um aumento expressivo no orçamento de defesa, a organização de reformas em importantes órgãos ligados à segurança nacional e o maior apoio internacional ao recrudescimento de operações contraterrorismo, além da adoção de práticas diretamente responsáveis por sistemáticas violações de direitos humanos. Com essas alegações, e a partir da concepção equivocada de que o fundamentalismo islâmico e o subdesenvolvimento seriam os motores do terrorismo global, os Estados Unidos justificaram intervenções militares como, por exemplo, as realizadas no Afeganistão e no Iraque, cujos resultados são até hoje bastante questionáveis (FERREIRA, 2014).

Diante dessas transformações, e considerando o panorama geral supramencionado, a atividade de inteligência também passou por mudanças então consideradas necessárias ao enfrentamento do novo desafio terrorista. A própria NSS lançada em 2002 já destacava que “A inteligência – e como a usamos – é a primeira linha de defesa contra terroristas e ameaças impostas por Estados hostis.” (UNITED STATES, 2002, p. 30, tradução nossa). Essa visão confirmou mais uma vez a importância da inteligência no tema, fortalecendo as áreas ligadas ao contraterrorismo não só nos Estados Unidos, mas em muitos outros países cujas lideranças identificavam o emprego do terror como uma ameaça à segurança nacional. Apesar dessa relevância, a crescente participação dos serviços de inteligência no combate ao terrorismo, juntamente com falhas identificadas após a ocorrência de alguns atentados, também evidenciou as dificuldades geradas pelo modo como organizações terroristas operam (DAHL; VIOLA, 2017). As estruturas e métodos utilizados ao longo da Guerra Fria, com o objetivo de vigiar estruturas burocráticas, lideranças oficiais e exércitos convencionais, expuseram algumas incompatibilidades quando empregados contra grupos terroristas, que operam de forma descentralizada, geograficamente espalhada, em menor escala e por entre a população civil (POLLARD; SULLIVAN, 2014). No século XXI, cada vez mais “A essência da inteligência não é mais apenas a coleta, a análise e a disseminação de informação secreta, mas também o gerenciamento de incertezas em áreas críticas para os objetivos securitários de sociedades.” (AGRELL; TREVERTON, 2015, p. 196, tradução nossa), e a ameaça terrorista se encaixa nessa nova dinâmica.

O combate a grupos terroristas ocorre recorrendo-se a dois esforços paralelos: a neutralização e o desbaratamento. Quanto à neutralização, por meio da vigilância e da prevenção, o objetivo é identificar possíveis atentados e agir para impedi-los. No desbaratamento, o foco das unidades de segurança está nos esforços necessários à desestruturação das organizações terroristas, impedindo o seu desenvolvimento e a sua continuidade. Nas estratégias contraterrorismo, o desbaratamento e a neutralização ocorrem por meio de operações que buscam minar diferentes partes do ciclo de atuação de grupos terroristas: liderança organizacional, recrutamento, refúgios, treinamento, logística, financiamento, planejamento e execução operacional, mobilidade e aquisição de material, entre outros (BRANDÃO; BRITO, 2014). Em todas essas etapas e estratégias mencionadas, a inteligência auxilia os tomadores de decisão de diversas maneiras, já que ela “[...] combina a paciência do trabalho de investigação da contraespionagem e da penetração da contrainteligência na organização adversária com a agilidade das aplicações táticas da

inteligência militar em tempos de guerra e com os aspectos de "resposta rápida" das autoridades de segurança.” (HERMAN, 2003, p. 42, tradução nossa).

Nesse sentido, Pollard e Sullivan (2014) destrincham as aplicações da inteligência contraterrorismo as separando entre os níveis estratégico, operacional e tático, bem como entre os âmbitos defensivo e ofensivo. No nível estratégico, enquanto a inteligência é empregada defensivamente para identificar e reduzir vulnerabilidades e ameaças de longo-prazo, ofensivamente, ela é utilizada para apoiar esforços de longo-prazo, como antecipar e prever o surgimento de novas organizações e combater as suas causas. Operacionalmente, a inteligência para a defesa auxilia na compreensão do modo como os grupos constroem suas capacidades, seu financiamento, seu treinamento e outros fatores relevantes para o seu desenvolvimento; de forma ofensiva, ela é central na identificação e no desmantelamento das bases de atuação das organizações terroristas. Por último, no nível tático, a atividade de inteligência cumpre um papel defensivo no alerta a possíveis atentados e ofensivo no apoio às ações empregadas diretamente contra indivíduos, células e possíveis ataques (POLLARD; SULLIVAN, 2014).

Na coleta de inteligência, informações valiosas podem ser obtidas no emprego de diferentes fontes e meios de coleta, sendo as mais relevantes para o combate ao terrorismo a inteligência humana (Humint), de sinais (Sigint), de imagens (Imint) e de fontes abertas (Osint). A inteligência humana, a mais antiga fonte de coleta na atividade, é frequentemente considerada, ao mesmo tempo, a mais eficaz e a mais difícil de ser empregada contra grupos terroristas. Para além da interrogação de indivíduos presos, a infiltração de agentes e a cooptação de membros podem trazer resultados bastante profícuos. Contudo, organizações terroristas são extremamente difíceis de serem infiltradas, e, dada a urgência de algumas informações coletadas, agentes muitas vezes precisam expor sua fonte para conseguir transmiti-la. Com o crescente emprego de novas tecnologias, Sigint, indo a lugares onde a inteligência humana não pode chegar, tem desempenhado um papel cada vez mais relevante na inteligência contraterrorismo. Por meio da interceptação de comunicações, da análise de fluxos de informação e da identificação de outros sinais não comunicacionais, a inteligência de sinais auxilia em esforços que vão desde a determinação da responsabilidade de atentados e a localização de futuros ataques até a identificação de fluxos financeiros e a geolocalização de indivíduos. Por fim, a utilização de imagens e leituras aéreas ou espaciais e a obtenção de informações de fontes públicas como a internet – Imint e Osint – também fortalecem a atividade contraterrorismo (BYMAN, 2014). Apesar de sua relevância, nenhuma fonte

por si só é capaz de preencher todas as demandas, e um esforço analítico tanto eficiente quanto integrado, diante de tantas informações disponíveis, é cada vez mais difícil e necessário no combate a grupos terroristas (BYMAN, 2014; SIMS, 2007).

O papel cumprido pela inteligência no esforço contraterrorista, contudo, não ocorre isento de preocupações e de dilemas. Com as crescentes atribuições e poderes conferidos aos serviços de inteligência no combate ao terrorismo, as linhas que separam operações militares, de inteligência e de manutenção da ordem se tornam cada vez mais tênues, ampliando os dilemas legais, éticos e morais da atividade (DAHL; VIOLA, 2017). As políticas contraterrorismo têm gerado apreensões ao utilizarem mecanismos cuja aplicação põe em risco liberdades individuais e direitos humanos, tais como detenções indiscriminadas, tortura e programas de rendição. Além disso, diante da descentralização e da dispersão características de algumas células terroristas, os serviços de inteligência têm demandado mecanismos de vigilância doméstica cada vez mais robustos, fato que faz emergir diversos e importantes debates relacionados a transgressões de liberdades civis, de privacidade e de controle de dados (SIMS, 2007).

Quanto à cooperação, ela tem o potencial de ampliar as vantagens adquiridas pela atividade de inteligência no combate ao terrorismo. Saadat (2020) afirma que há uma racionalidade estratégica na manutenção de relacionamentos cooperativos em esforços contraterroristas, já que, ao compartilhar recursos securitários, que são escassos, limitações podem ser superadas. Após o 11/09, essa importância tornou-se ainda mais clara, e a cooperação com países em desenvolvimento recebeu cada vez mais atenção devido a sua relevante localização geográfica. A *liaison* cumpre um papel relevante por permitir que a atividade de inteligência seja exercida mais próxima dos seus alvos, por concentrar os meios técnicos e o contingente humano ao redor de um mesmo objetivo e por reunir vantagens individuais contra uma ameaça em comum. A título de exemplo, em 2005, um importante oficial da *Central Intelligence Agency* (CIA) já afirmava que quase a totalidade das capturas realizadas pelos Estados Unidos fora do Iraque tiveram como origem informações coletadas ou analisadas em parceria com serviços secretos de outros países. Atualmente, com a ampliação das tecnologias de coleta e das demandas informacionais, essa importância torna-se ainda maior (BYMAN, 2016).

Ao longo da história do relacionamento dos Estados Unidos com o Paquistão, o combate a grupo terroristas, evidentemente, não foi a única ameaça em torno da qual seus serviços de inteligência se aproximaram. Entretanto, o contraterrorismo, com as estratégias e instrumentos

ligados à sua operação, tornou-se um tema central nessa cooperação à medida que o combate a grupos terroristas consolidou sua relevância entre as prioridades globais dos Estados Unidos. Considerando a importância da atividade para o sucesso desse esforço, ambos os países identificaram na cooperação uma maneira de superar limitações e de fortalecer o combate a essa ameaça no Sul da Ásia. Este capítulo, portanto, materializou relevantes discussões que serão importantes, nas próximas seções, para o aprofundamento das dinâmicas da cooperação em inteligência entre os países em questão.

### 3 SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA: ESTADOS UNIDOS E PAQUISTÃO

O estudo da cooperação entre os Estados Unidos e o Paquistão também demanda, naturalmente, uma discussão acerca das estruturas e da organização de seus respectivos sistemas de inteligência. Assim, este capítulo busca apresentar as principais agências e instituições da Comunidade de Inteligência dos Estados Unidos (USIC) e da Comunidade de Inteligência do Paquistão (CIP)<sup>4</sup>, bem como importantes eventos do seu desenvolvimento histórico. Considerando a cooperação internacional como principal objeto de estudo, maior atenção será concedida às estruturas ligadas à inteligência estrangeira, em detrimento das responsáveis pela vigilância doméstica, as quais são menos relevantes no relacionamento entre os países em questão. A partir de uma análise institucional, a descrição realizada neste capítulo apresenta importantes noções para a posterior discussão da cooperação em inteligência ensaiada entre os Estados Unidos e o Paquistão.

#### 3.1 A COMUNIDADE DE INTELIGÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS (USIC)

A atividade de inteligência nos Estados Unidos foi, por muito tempo, estruturada de maneira esporádica e não permanente, sendo organizada diante de determinados objetivos militares e facilmente desmantelada após o cumprimento das metas que haviam sido ocasionalmente estabelecidas. Essa característica, no entanto, foi alterada como uma resposta ao crescente comprometimento estadunidense com questões internacionais e aos novos desafios impostos ao país durante o século XX. Notadamente, após o ataque a Pearl Harbor e a entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, a necessidade de um esforço de inteligência mais eficiente e unificado tornava-se cada vez mais clara aos olhos das autoridades estadunidenses. Isso culminou, durante a guerra, na criação da primeira organização centralizada de inteligência dos EUA, o *Office of Strategic Services* (OSS), que foi logo desativado em 1945. Apesar do fim do OSS, as crescentes demandas da época levaram ao estabelecimento, por meio do *National Security Act* de 1947, da *Central Intelligence Agency* (CIA), a primeira organização de inteligência permanente dos Estados

---

<sup>4</sup> Diferentemente do caso dos Estados Unidos, o termo “Comunidade de Inteligência do Paquistão” não está previsto em documentos legais ou oficiais do governo paquistanês. Não obstante, o nome é frequentemente utilizado pela literatura para facilitar as discussões e, por essa razão, será utilizado neste trabalho.

Unidos (MARRIN, 2014; RICHELSON, 2016). A partir da criação da CIA e da introdução de temas variados sob a ótica da “segurança nacional” na Guerra Fria, enquanto as áreas da atividade de inteligência foram ampliadas para além de questões estritamente securitárias, uma comunidade de inteligência cada vez mais poderosa desenvolvia-se nos Estados Unidos (MARRIN, 2014).

Já no século XXI, a identificação de uma série de falhas de inteligência ocorridas durante o 11/09 foi o estopim para uma das mais relevantes reformas na área, cuja importância é particularmente significativa para a inteligência contraterrorismo. Nesse contexto, diversas foram as iniciativas, tanto do Executivo quanto do Legislativo, que buscaram apontar e superar alguns dos problemas então constatados pelos serviços de inteligência. Dentre elas, o *USA PATRIOT Act* de 2001 foi uma das mais relevantes e controversas. Apresentado pelo Senado com um intenso apoio da administração Bush, ele buscou, entre outros aspectos, ampliar os mecanismos legais de vigilância doméstica disponíveis para os serviços de inteligência e para as forças policiais, principalmente em escutas telefônicas e na internet. Além dele, enquanto o *Homeland Security Act* criou o novo do *Department of Homeland Security* (DHS), a *National Commission on Terrorist Attacks upon the United States (9/11 Commission)*, instituída pelo Congresso, foi responsável pelo lançamento dos trabalhos que culminaram na adoção do *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* de 2004 (IRTPA). Esse último foi um importante aprofundamento do processo reformista que havia sido lançado após o 11/09. Nele, destacamos a substituição do *Director of Central Intelligence* (DCI) pelo *Director of National Intelligence* (DNI), com a finalidade de ampliar o grau de centralização e de integração entre as diferentes agências de inteligência do país. De forma contrária às recomendações da *9/11 Commission*, no entanto, o DCI foi desprovido de poderes orçamentários relevantes e suas funções não formaram a competência de uma verdadeira autoridade central, mas sim de um coordenador. Por fim, soma-se a isso o estabelecimento do *National Counterterrorism Center* (NCTC), responsável pela centralização analítica e pelo planejamento estratégico no combate ao terrorismo (DURBIN, 2017). Assim, inaugurou-se uma nova estrutura organizacional de inteligência, e é levando em conta essa nova fase institucional que as discussões desta seção irão se desenvolver.

Nos Estados Unidos, o conjunto de instituições e agências responsáveis pela atividade de inteligência usualmente é denominado Comunidade de Inteligência (*U.S. Intelligence Community* –USIC). Atualmente, ela é formada por diversas organizações do Executivo que, de forma conjunta ou individual, são responsáveis pela execução do planejamento, da coleta, da análise e da



disseminação de inteligência nas mais diversas áreas, bem como de operações encobertas e de contrainteligência. A IC é oficialmente composta por 18 organizações e, dentre elas, o *Office of the Director of National Intelligence* (ODNI), dirigido pelo *Director of National Intelligence* (DNI), é responsável por coordenar a integração entre todas essas unidades (UNITED STATES, 2013; UNITED STATES, 2021).

Nessa ampla rede de organizações e conexões, o DNI não controla diretamente a atuação das agências, mas é o balizador dos princípios que norteiam a atividade de inteligência nos Estados Unidos. Nesse esforço, a *National Intelligence Strategy* (NIS) é o documento primário no estabelecimento dos rumos estratégicos a serem seguidos pelaUSIC. Na sua última versão, lançada em 2019, o contraterrorismo mantém-se como o quinto dos sete objetivos centrais da inteligência estadunidense, ao lado de outros como ameaça cibernética, inteligência estratégica, inteligência antecipatória e contra proliferação nuclear. Isso mostra que, cerca de 20 anos após o 11/09, grande parte do ciclo de inteligência nos Estados Unidos ainda está voltado para esse esforço (UNITED STATES, 2019). De forma a promover o combate a grupos terroristas, a NIS aponta que aUSIC, em conjunto com parceiros domésticos e estrangeiros, deve trabalhar com o objetivo de “Coletar e analisar inteligência para permitir a interrupção de ataques terroristas e de seu planejamento, bem como de outras atividades relacionadas ao terrorismo.” e de “Identificar e informar sobre ameaças em surgimento e em transformação, sobre tendências e sobre ideologias extremistas violentas para desenvolver oportunidades para combatê-las.” (UNITED STATES, 2019, p. 12, tradução nossa).

Além do ODNI, Richelson (2016)<sup>5</sup> classifica as demais instituições em quatro categorias distintas, são elas: (i) Organizações de Inteligência Nacional; (ii) Inteligência do Departamento de Defesa; (iii) Organizações de Inteligência do Serviço Militar; e (iv) Organizações de Inteligência de Departamentos Cíveis. A tabela a seguir separa as 17 agências de inteligência dos Estados Unidos de acordo com sua categoria e com o Departamento ao qual ela está subordinada:

---

<sup>5</sup> Na mais recente versão da classificação proposta por Richelson (2016), o serviço de inteligência da *US Space Force*, criada em 2019, ainda não era uma realidade. Neste trabalho, contudo, optou-se por também o incluir entre a inteligência do Serviço Militar (UNITED STATES, 2021).

Quadro 1 - Agências de inteligência dos Estados Unidos de acordo com a classificação de Richelson (2016)

<b>Categoria</b>	<b>Agência</b>	<b>Departamento</b>
Organizações de Inteligência Nacional	<i>Central Intelligence Agency (CIA),</i>	-
	<i>National Security Agency (NSA)</i>	Departamento de Defesa (DoD)
	<i>National Reconnaissance Office (NRO)</i>	
	<i>National Geospatial-Intelligence Agency (NGA)</i>	
<i>Defense Intelligence Agency (DIA)</i>		
Inteligência do Departamento de Defesa		
Organizações de Inteligência do Serviço Militar	Serviços de inteligência do Exército, da Marinha, da Força Aérea, dos Marine Corps e da <i>Space Force</i>	<i>Department of Homeland Security (DHS)</i>
	Guarda Costeira	
Organizações de Inteligência de Departamentos Cívicos	<i>Office of Intelligence and Analysis (I&amp;A)</i>	Departamento de Estado
	<i>Bureau of Intelligence and Research (INR)</i>	Departamento de Energia
	<i>Office of Intelligence and CounterIntelligence (OICI)</i>	Departamento de Justiça
	<i>Drug Enforcement Administration (DEA)</i>	
	<i>Federal Investigation Bureau (FBI)</i>	Departamento do Tesouro
	<i>Office of Intelligence and Analysis (OIA)</i>	

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Richelson (2016).

Conjuntamente, essas organizações e agências possuem um orçamento anual de grandes proporções, fazendo dos Estados Unidos, mesmo com 24% do PIB mundial, o responsável por mais da metade dos gastos globais em inteligência. No ano fiscal de 2020, o orçamento daUSIC foi de cerca de US\$ 85,8 bilhões, sendo este dividido entre o *National Intelligence Program* (US\$ 62,7 bilhões) e o *Military Intelligence Program* (US\$ 23,1 bilhões)<sup>6</sup> (FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS, 2021; HIPPIER, 2009). Enquanto que, desde 2007, esses valores têm registrado algumas variações, os gastos em inteligência como proporção dos gastos totais com defesa mantiveram-se em um patamar relativamente constante, em torno de 11% (DEVINE,

<sup>6</sup> O orçamento do *Military Intelligence Program* abrange as atividades de inteligência dos quatro componentes das Forças Armadas dos Estados Unidos, bem como de uma parcela do orçamento das agências do Departamento de Defesa. O restante faz parte do *National Intelligence Program* (LOWENTHAL, 2009).

2019a). Além disso, a maior proporção desses gastos públicos em inteligência é anualmente alocada para as agências do Departamento de Defesa, para as Forças Armadas e para a CIA, as quais são também responsáveis pela maior parte da inteligência estrangeira coletada e utilizada nos Estados Unidos (RICHELSON, 2016).

Desde a sua criação em 1947, a CIA reteve o mais importante papel na Comunidade de Inteligência dos EUA – a título de exemplo, os cargos de Diretor da CIA e de *Director of Central Intelligence* (DCI) eram ocupados pela mesma autoridade até a criação do ODNI em 2005. Mesmo depois das tentativas de centralização ensaiadas no 11/09, a CIA ainda não se encontra sob a autoridade de nenhum departamento específico e presta contas diretamente ao presidente, ao *National Security Council* e ao DNI. Entre as principais atividades executadas pela agência, três esforços são aqui destacados: em primeiro lugar, a CIA é responsável pelo grande volume de inteligência humana coletada internacionalmente; em segundo lugar, a agência atua como uma importante produtora de informação analisada; e, por fim, a CIA encarregasse-se da organização e da execução de operações encobertas fora do território estadunidense (RUSSELL, 2007). Em 2011, a agência contava com 21.000 funcionários – 1.100 alocados no exterior – e, no ano de 2013<sup>7</sup>, executou um orçamento de US\$ 14,7 bilhões; nesses gastos, US\$ 2,5 bilhões foram voltados para operações encobertas e US\$ 11,5 bilhões para a coleta de inteligência, dos quais US\$ 6,2 bilhões apenas para inteligência humana (RICHELSON, 2016; ANDREWS; LINDEMAN, 2013).

Institucionalmente, quatro diretórios principais compõem a estrutura organizacional da agência: o *National Clandestine Service* (NCS), o *Directorate of Science and Technology* (DS&T), o *Directorate of Intelligence* (DI) e o *Directorate of Support*. Dentre eles, o NCS foi criado em 2005 e concentra a responsabilidade sobre as operações encobertas e sobre a coleta clandestina de inteligência humana. Na sua organização interna, destacam-se aqui as suas divisões regionais, como a Africana e a do Oriente Próximo, que representam o núcleo das atividades de coleta e operações nas suas respectivas regiões desde a criação da CIA. A *Special Activities Division* (SA), por sua vez, opera internacionalmente na organização de atividades paramilitares em diversas situações, dentre elas na atuação dos EUA contra a Al-Qaeda no Afeganistão. O NCS também conta com um centro especificamente encarregado de inteligência contraterrorismo, o

---

<sup>7</sup> Enquanto que o orçamento total com inteligência nos Estados Unidos é divulgado anualmente, as agências e organizações específicas não têm a obrigação de publicar seus gastos individuais e, por isso, os dados mais recentes que foram encontrados pelo autor são de 2013.

*Counterterrorism Center* (CTC), cuja atuação foi responsável pela identificação de uma das principais pistas sobre o paradeiro de Osama Bin Laden logo antes de sua morte em 2011. O CTC, após o 11/09, cresceu de 300 para 1,100 funcionários e possui, inclusive, um *Pakistan-Afghanistan Department*, designado para as operações contraterroristas nessa região (RICHELSON, 2016).

O DS&T é o principal ator no desenvolvimento de novas tecnologias e técnicas aplicáveis à coleta e à análise de inteligência executadas pela CIA. Desde a sua criação em 1962, o diretório carregou diversos nomes e viu suas atribuições crescerem à medida que as inovações tecnológicas foram ganhando cada vez mais importância na atividade de inteligência, principalmente com as novas demandas ligadas às tecnologias de geolocalização, as quais emergiram com proeminência após o 11/09 (RICHELSON, 2016). O DI, por sua vez, é o setor analítico da CIA, responsável pelo agrupamento das informações coletadas pela agência com o objetivo de prover análises integradas e precisas sobre os mais diversos temas. Membros do DI também participam ativamente do esforço analítico sobre grupos terroristas no *National Counterterrorism Center* (NCTC). Por fim, o *Directorate of Support* assegura o apoio de recursos humanos, financeiros e logísticos, entre outros, para o desenvolvimento das atividades de toda a agência (JANE'S, 2017).

Diferentemente da CIA, as demais instituições de inteligência nos EUA estão sob o controle operacional de algum departamento do Executivo. O Secretário de Defesa, por exemplo, por meio de todas as agências subordinadas ao seu gabinete, dispõe de um controle que abrange de 75% a 80% de toda a USIC (LOWENTHAL, 2009). Dentre as agências controladas pelo Departamento de Defesa, a *Defense Intelligence Agency* (DIA) surgiu em 1961 como um produto dos esforços da administração Eisenhower que visavam à centralização da inteligência militar. A sua atuação apoia diretamente as tomadas de decisão do Secretário de Defesa, do *Joint Chiefs of Staff* (JCS) e dos comandantes das Forças Armadas. Quanto às suas atribuições específicas, pode-se destacar: a condução central da inteligência humana de todo o Departamento de Defesa; o planejamento e a coordenação nacional da coleta técnica de Masint; a análise de inteligência e a disseminação entre as autoridades militares; a administração do orçamento do *Military Intelligence Program*; e a negociação de acordos internacionais de cooperação em inteligência militar com serviços estrangeiros (RICHELSON, 2016).

Com cerca de 17.000 funcionários e um orçamento de US\$ 3,15 bilhões (2013), a DIA, conjuntamente com o NCS, coordena uma grande parcela de toda a coleta de Humint lançada em território estrangeiro pelos Estados Unidos. Essa operação ocorre sob o *Directorate of Operations*,

por meio do *Defense Clandestine Service* (DCS) e, principalmente, do *Defense Attaché Service* (DAS), o qual possuiu a autoridade sobre a atuação dos mais de 100 *Defense Attachés* espalhados pelas embaixadas estadunidenses ao redor do mundo. Esses oficiais, além de representarem oficialmente o Departamento de Defesa nas relações diplomáticas e militares com outros países, também conduzem importantes parcelas da coleta de inteligência no exterior (RICHELSON, 2016; JOHNSON, L., 2010b). Ademais, a DIA é a coordenadora nacional do programa de coleta de Masint. Nesse caso, o *Directorate for Science and Technology* desenvolve e opera as tecnologias necessárias à coleta de diversas assinaturas, como imagens infravermelho, dados sísmicos, assinaturas sonoras, níveis de radiação, telemetria de mísseis, ondas emitidas por equipamentos eletrônicos e militares, entre outros (RICHELSON, 2016; CEPIK, 2003).

A *National Security Agency* (NSA) foi concebida na administração Truman, em 1952, para coordenar a criptologia e as comunicações do governo dos Estados Unidos. Com o passar do tempo, frente à evolução das tecnologias de comunicação, a NSA também foi agrupando importantes atribuições na inteligência estrangeira de sinais (Sigint) e na proteção de dados. Esse esforço pode ser dividido em três categorias: a interpretação de sinais comunicacionais operados, por exemplo, entre celulares, telefones ou na internet, além da análise de tráfego e de localização de transmissores (Inteligência de Comunicações – Comint); a coleta de outros sinais não comunicacionais, como radares (Inteligência Eletrônica – Elint); e a inteligência de telemetrias (Telint) (JANE'S 2017; CEPIK, 2003).

Ainda na hierarquia do Departamento de Defesa, as atribuições do *National Reconnaissance Office* (NRO) fazem dele um dos mais relevantes órgãos de coleta técnica na USIC. A mera existência do NRO foi tornada pública somente em 1992, mas a sua criação em 1961 foi fruto do agrupamento das operações de reconhecimento aéreo realizadas pela CIA e pela Força Aérea. O órgão, com um orçamento de US\$ 10,3 bilhões (2013), emprega cerca de 2.800 funcionários na sua missão de formular, desenvolver, lançar e controlar os meios técnicos necessários à coleta das mais diversas formas de reconhecimento aéreo, seja ele visual ou não. Nesse caso, apesar do termo inteligência aérea usualmente abranger imagens tanto espaciais quanto aéreas, o NRO dedica-se essencialmente à inteligência coletada na órbita espacial (RICHELSON, 2016; LOWENTHAL, 2009). Paralelamente à atuação da NRO, a *National Geospatial-Intelligence*

Agency (NGA) encarrega-se da chamada Inteligência Geoespacial (Geoint<sup>8</sup>). A NGA surgiu em 2004 a partir da redesignação da antiga *National Imagery and Mapping Agency* (NIMA), que havia sido estabelecida em 1996. Nos dados mais recentes, a agência possui um contingente de 16.000 funcionários e um orçamento anual de US\$ 4,8 bilhões (2013), com os quais ela coleta, analisa e dissemina as informações relevantes ligadas à Geoint (RICHELSON, 2016).

Aqui, cabe também analisar as capacidades espaciais de coleta de inteligência dos Estados Unidos. Hoje, dos 3.372 satélites presentes na órbita terrestre, 1.897 – ou 56% – pertencem aos Estados Unidos. Em segundo e terceiro lugar, com números consideravelmente menores, estão a China e a Rússia, com, respectivamente, 412 e 176 satélites. Com relação àqueles lançados pelos Estados Unidos, o governo federal, com as Forças Armadas e outras agências, controla um pouco mais de 350, entre os quais cerca de 95 – 55 dos quais sob a autoridade do NRO – são utilizados para as mais diversas formas de observação da Terra e do espaço, como radares, sinais eletromagnéticos, imagens, entre outros (UNION OF CONCERNED SCIENTISTS, 2021). Dessa forma, ao considerar a evidente superioridade das capacidades espaciais estadunidenses, principalmente frente a países em desenvolvimento, entende-se também que esses meios técnicos de coleta disponíveis podem ser um importante atrativo na barganha pela cooperação com determinados serviços de inteligência estrangeiros cujas capacidades de coleta estão aquém de sua demanda.

Por fim, cabe analisar de que formas e com qual relevância a cooperação se insere na estrutura organizacional da comunidade de inteligência dos Estados Unidos. De um modo geral, ela é usualmente organizada de forma bilateral, porém o relacionamento com os membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), da *Five Eyes Alliance* e de algumas coalizões militares são exceções a essa regra (DEVINE, 2019b). Essa cooperação não compreende apenas o compartilhamento de informações, mas também “[...] (2) direitos básicos para a realização de operações de inteligência ou privilégios para hospedar equipamentos; (3) divisão de encargos na coleta e elaboração de relatórios sobre questões de interesse mútuo; (4) operações encobertas, de coleta ou de exploração conjuntas; e (5) treinamento.” (DEVINE, 2019b, p. 2, tradução nossa). A

---

<sup>8</sup> O termo Geoint é relativamente recente e é definido nos Estados Unidos (Title 10 U.S. Code §467) como “[...] a exploração e análise de imagens e informações geoespaciais para descrever, avaliar e retratar visualmente características físicas e atividades geograficamente referenciadas na Terra. GEOINT consiste em imagens, inteligência de imagens e informações geoespaciais.” (UNITED STATES, 2006, p. 5, tradução nossa). A categoria, portanto, não é excludente e abrange diversas outras áreas da coleta de inteligência, como por exemplo Imint e Masint.

ocorrência desses relacionamentos acompanhou, desde o início, o desenvolvimento do sistema de inteligência dos Estados Unidos, o qual foi se adaptando aos novos desafios da ordem mundial (DEVINE, 2019b).

Do ponto de vista institucional e legal, algumas diretrizes e estatutos estabelecem os critérios e as autoridades responsáveis pela supervisão e operação dessa cooperação, entre elas a *Intelligence Community Directive (ICD)-403* e a *Intelligence Community Policy Guidance 403.1 (ICPG-403.1)*. Resumidamente, ambas definem que a inteligência estadunidense somente deve ser compartilhada se o ato estiver de acordo com os objetivos da segurança nacional e com a política externa, se as medidas de segurança para a proteção das informações forem adequadas e, principalmente, se os benefícios desse relacionamento forem evidentes e significativos. Esses critérios, no entanto, são bastante amplos e subjetivos, e o DNI tem a autoridade para coordenar e observar as relações daUSIC com serviços estrangeiros. Cada organização, por sua vez, negocia e executa os termos do tratado, os quais são geralmente firmados por meio de *memorandums of understanding* (MOU) – que na maioria das vezes são sigilosos e não estão disponíveis publicamente (DEVINE, 2019b).

A descrição feita até aqui, apesar de não contemplar a imensa comunidade de inteligência dos Estados Unidos em sua totalidade, é útil por elucidar o tamanho do esforço executado pelo país na busca por esse conhecimento especializado. Na comparação com muitos serviços de inteligência nacionais, a superioridade das capacidades estadunidenses é evidente (orçamento, meios técnicos, contingente humanos, entre outros); não obstante, frente às inúmeras questões nas quais os Estados Unidos se propõem a atuar, nem mesmo a sua extensa comunidade de inteligência consegue preencher todas as lacunas e necessidades. É a partir desse contexto que a importância e a lógica da cooperação em inteligência tornam-se mais claras. Por um lado, as extensas demandas por parte das autoridades de segurança nacional impulsionam os Estados Unidos a ampliar a cooperação em inteligência na tentativa de superar essas limitações; por outro, o grande orçamento e as capacidades daUSIC permitem que seus parceiros internacionais, por meio da cooperação, visionem oportunidades no fortalecimento de seus próprios serviços de inteligência.

### 3.2 A COMUNIDADE DE INTELIGÊNCIA DO PAQUISTÃO (CIP)

Em 1947, o Estado paquistanês independente surgiu em decorrência da repartição dos domínios coloniais britânicos no subcontinente indiano e da subsequente saída do Reino Unido da região. Nessa ocasião, a Índia britânica foi separada em duas, o que deu origem a dois novos Estados soberanos: a União Indiana – hoje República da Índia – e o Domínio do Paquistão – atualmente dividido entre República Islâmica do Paquistão e República Popular do Bangladesh. Com essa divisão, o Paquistão herdou a autoridade sobre as regiões de maioria muçulmana, as quais representavam não somente uma parcela menor do território, mas também abrangiam uma proporção menos significativa das estruturas de governança estabelecidas pelo Reino Unido na Índia. Assim, em comparação com o seu vizinho, o caminho a ser percorrido pelo Paquistão no estabelecimento de um novo governo era mais longo, e esse processo foi ainda mais tolhido pela volumosa migração em direção ao território paquistanês e pela intensa violência comunitária que sucedeu à independência em ambos os países (NAWAZ, 2008).

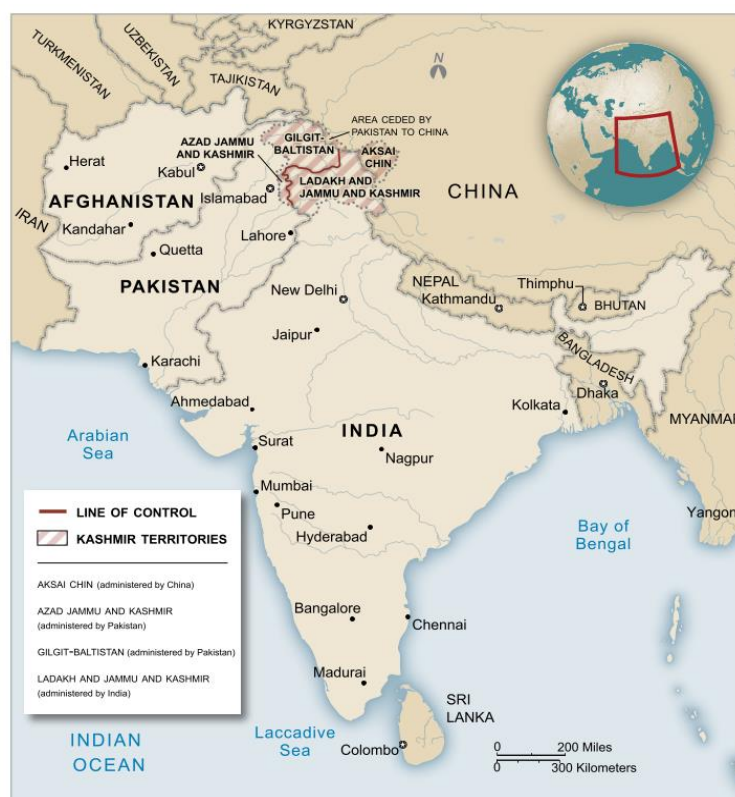
Foi justamente nesse momento de transição, durante o qual o exército paquistanês ainda era extremamente incipiente e muitos oficiais estavam transitando em direção ao Paquistão, que eclodiu a primeira guerra indo-paquistanesa sobre a Caxemira. No momento da independência, enquanto as autoridades paquistanesas acreditavam que o destino natural da Caxemira, uma região também de maioria muçulmana, era integrar-se ao Paquistão, a Índia discordava da junção com veemência. Ainda em 1947, temendo que Maharaja Hari Singh, líder local com autoridade política sobre a Caxemira, aceitasse a entrada para a União Indiana, o Paquistão apoiou a invasão de um exército Pashtun em prol da independência da região. Em resposta, o exército indiano interveio e deu início a um conflito que terminou apenas com o armistício de 1949, pelo qual o Paquistão obteve o controle sobre algumas áreas ao norte e sobre a *Azad Kashmir* (cerca de um-terço do território). Desde então, os dois países enfrentaram-se em três outras guerras convencionais (1965, 1971, 1999), além de diversos outros conflitos de menor escala (NAWAZ, 2008)

Para além das especificidades desse evento, cuja ocorrência é central para a história dos dois países, a sua importância neste trabalho recai sobre a sua influência decisiva para a criação e para o desenvolvimento tanto das Forças Armadas quanto da Comunidade de Inteligência do Paquistão (CIP). A necessidade de enfrentar o desafio inicial representado pela ameaça indiana, somada a revoltas domésticas e a indefinições quanto à fronteira com o Afeganistão, conferiram



ao exército preponderância sobre várias decisões já nos primeiros anos pós-independência. As percepções das Forças Armadas sobre as ameaças que se impunham naquele momento foi uma parte central na construção dos interesses nacionais que se esboçavam no Paquistão. Nesse contexto, grande parte dos esforços, da doutrina, da experiência e do desenvolvimento do aparato de segurança no Paquistão voltou-se para esses desafios; além de buscar afirmar o controle sobre a Caxemira, os oficiais militares, desde a independência, esforçaram-se para fortalecer a sua influência no Afeganistão, a qual garantiria uma profundidade estratégica frente à ameaça indiana e mitigaria as limitações geográficas de seu território estreito. O resultado da combinação desses fatores foi o estabelecimento de um ambiente político-institucional no qual o exército se tornou o principal ator, o chamado “Estado de segurança nacional”. É por isso que, após ter participado de três golpes militares desde 1947, hoje, com o maior orçamento da república, as Forças Armadas ainda são a mais influente e importante instituição do Estado paquistanês (LIEVEN, 2011; JALAL, 2014).

Figura 1 – Mapa do Sul da Ásia com destaque sobre as áreas contestadas na Caxemira



Fonte: Constantino (2020).

Foi também sob a influência dessas circunstâncias que as instituições de inteligência do Paquistão foram concebidas. Assim como no caso do exército, a inteligência paquistanesa pós-independência era bastante primária, sendo o *Intelligence Bureau* (IB) a mais importante agência naquele momento. O IB, diretamente derivado do seu homônimo britânico, era uma agência civil responsável pela coleta e pela análise de segurança doméstica, além do controle sobre a inteligência no conflito na Caxemira. No plano militar, a *Pakistani Military Intelligence* (MI), outra derivação das estruturas de inteligência militar britânicas, também iniciou suas ações com uma capacidade bastante aquém da sua demanda. Nessas condições, durante a primeira guerra indo-paquistanesa, diversas limitações foram expostas, e tornou-se claro para as autoridades em Karachi – Islamabad tornou-se a capital do Paquistão apenas na década de 1960 – que a inteligência paquistanesa demandava uma reforma (SIRRS, 2018).

Assim, o *Inter-Services Intelligence* (ISI) foi criado na tentativa de superar algumas das dificuldades enfrentadas durante a guerra de 1947. Inicialmente, em um contexto no qual oficiais britânicos continuaram a ocupar posições de liderança nas Forças Armadas, o ISI foi concebido a partir do planejamento do General Walter J. Cawthorn, australiano ex-membro do Exército Britânico na Índia e então Secretário do *Joint Service Commanders Committee* do Paquistão (SIRRS, 2018). Na sua origem, Cawthorn também trabalhou para atender às pretensões britânicas que buscavam subordinar o ISI a uma ampla coalizão entre os serviços de inteligência dos países da Commonwealth – a qual logo fracassou por conta de hesitações do próprio Reino Unido. Ademais, quanto a suas funções, o ISI surgiu como uma agência conjunta, responsável por prover inteligência para os três ramos das Forças Armadas do Paquistão e subordinada ao Estado-Maior. Naquele momento, o mandato do serviço compreendia geograficamente a Índia e a Caxemira, e ele fornecia a coleta de Sigint e Humint, análises de inteligência estratégica e vigilância contrainteligência (SIRRS, 2018).

O papel exercido pelo ISI, até então mais restrito, alterou-se profundamente a partir do fim da década de 1950. Após o golpe militar lançado pelo General Ayub Khan (1958-1969), o ISI, juntamente com as demais organizações de inteligência, adquiriu seus primeiros poderes de vigilância doméstica, muitos deles concentrados na observação de oponentes políticos e nos eventos do Paquistão Oriental, que se tornaria Bangladesh em 1971. Também nesse processo de ampliação, o ISI recebeu suas funções iniciais relacionadas a operações encobertas, primeiramente

na Caxemira indiana e, a partir de Yahya Khan (1969-1971) e de Ali Bhutto (1971-1977), tanto na insurgência Sikh no estado indiano de Punjab quanto no Afeganistão. Mais especificamente sobre essa última função, o envolvimento do ISI no vizinho foi fortalecido após uma grande insurgência que eclodiu em 1972 no Baluchistão, província paquistanesa na fronteira com o Afeganistão e com o Irã. Diante dessa situação, foi criado, no ISI, o *Special Operations Bureau* – posteriormente conhecido como *Afghanistan Office* –, uma divisão central na futura participação do Paquistão na resistência à invasão soviética ao Afeganistão (KIESSLING, 2016).

Foi apenas com a ascensão do presidente Zia ul-Haq (1977-1988), após a derrubada e a execução de Ali Bhutto em 1979, que o destino do ISI de se tornar a mais poderosa agência de inteligência do país foi selado. Não só a vigilância política doméstica contra opositores políticos se intensificou, mas o envolvimento do ISI com os eventos no Afeganistão também atingiu uma escala jamais antes observada. Como consequência da criação do *Special Operations Bureau*, o ISI começou a treinar e a armar grupos no Afeganistão envolvidos na resistência armada contra o governo central já durante a presidência de Bhutto. Sob Zia e Akhtar Abdur Rahman, então diretor do ISI, a inteligência paquistanesa comprometeu-se ainda mais com operações no país vizinho, principalmente como uma resposta à invasão soviética ao Afeganistão, iniciada em 1979. Sendo o intermediador do apoio concedido pelos Estados Unidos aos *Mujahidin* afegãos – relação que será mais explorada na próxima seção deste trabalho –, o ISI viveu um período de expansão orçamentária, logística e de pessoal até então sem precedentes; sendo, naquele momento, a instituição mais bem financiada do Estado paquistanês, o ISI assumiu com facilidade o seu posto de preponderância sobre as demais agências de inteligência do país. Nos anos 1980, o *Afghanistan Office* possuía cerca de 450 funcionários, estava estabelecido no Ojhri Camp e dividia-se em três divisões, uma para treinamento, contato com afegãos, coleta de inteligência e operações (*Training and Operations Branch*), outra para logística e uma terceira focada em guerra psicológica no Afeganistão (SIRRS, 2017).

Após o acidente aéreo que levou à morte de Zia ul-Haq em 1988, o Paquistão deu início a um novo período democrático, que se manteria pelos próximos 11 anos. Na década de 1990, apesar dos esforços de ambos os primeiros-ministros do período, Benazir Bhutto (1988-1990; 1993-1996) e Nawaz Sharif (1990-1993; 1997-1999), o ISI manteve seu posto de proeminência dentro da CIP (SIRRS, 2017). Nesse período, o ISI, em conluio com as Forças Armadas, agiu ativamente para minar os mandados da primeira-ministra Bhutto em favor das candidaturas de Sharif; este último,

no entanto, mostrou-se mais autônomo do que o previsto e também buscou organizar reformas que fortalecessem o IB em detrimento do ISI. Essa década foi marcada pelo surgimento do Talibã no Afeganistão, que se tornou a nova esperança paquistanesa de exercer alguma influência sobre o país vizinho, que se encontrava em uma profunda fragmentação desde a retirada soviética em 1989. O ISI tornou-se um importante mentor nessa relação, que foi apenas parcialmente interrompida após o 11/09. Ademais, o ISI fortaleceu suas operações encobertas e apoios à oposição em duas regiões indianas: no estado de Punjab, próximo à fronteira, a inteligência paquistanesa atuou em favor do movimento secessionista Sikh que buscava criar um Estado independente denominado Calistão; e no nordeste indiano, por sua vez, o ISI fomentou diversos movimentos locais de resistência política (KIESSLING, 2016).

No fim do século XX, um novo golpe militar, dessa vez liderado pelo General Pervez Musharraf (2001-2008), marcou o início de um novo período durante o qual a política do ISI para o Afeganistão seria profundamente alterada pelo desenrolar de novos eventos na região. Após o 11/09 e a invasão estadunidense ao Afeganistão, o Paquistão, na tentativa de manter uma relação construtiva com os Estados Unidos, abandonou o seu apoio formal ao Talibã e adentrou a Guerra ao Terror lançada pelo presidente Bush. Mesmo que esse período seja mais detalhadamente discutido no próximo capítulo, cabe mencioná-lo pela sua centralidade para as transformações no ISI ao longo da primeira década do século XXI. A partir do turbulento retorno à democracia em 2008, além de ter que lidar com os históricos interesses estratégicos ligados à Índia, à Caxemira e ao Afeganistão, a CIP como um todo se viu obrigada a enfrentar os principais temas que atualmente rondam a sua organização: a questão do terrorismo na região e as crescentes demandas por reformas democráticas nos serviços de inteligência paquistaneses (KIESSLING, 2016).

Assim, com o passar do tempo, a Comunidade de Inteligência do Paquistão (CIP) cresceu, ampliou suas capacidades e fortaleceu sua relevância nos círculos ligados à segurança nacional. Atualmente, com uma estrutura e funcionamento bastante sigilosos, a CIP é primordialmente composta pelas três organizações principais já mencionadas, o *Inter-Services Intelligence* (ISI), o *Intelligence Bureau* (IB) e o *Military Intelligence* (MI), além de outras agências menores (JANE'S, 2015a). Na atual divisão de funções, o IB é uma agência de inteligência civil, diretamente ligada a assuntos domésticos e subordinada ao Primeiro Ministro. O MI, por sua vez, é a principal organização à frente da inteligência militar paquistanesa, também trabalhando em conjunto com as agências de inteligência da Força Aérea e da Marinha (GRARE, 2009). Ademais, em 2009, o

governo paquistanês criou a *National Counter Terrorism Authority* (NACTA), uma agência de coordenação nacional para a inteligência contraterrorismo. A NACTA, apesar de ainda estar em um processo de consolidação, surgiu com o objetivo de coletar, analisar e agrupar informações ligadas a atuação de grupos terroristas no Paquistão, além de ser uma autoridade na coordenação de estratégias nacionais (JANE'S, 2015a).

Nessa rede, como indicado pela história do seu desenvolvimento, o ISI é certamente o serviço de inteligência mais poderoso, e grande parte da influência das Forças Armadas sobre a política paquistanesa deriva diretamente da sua atuação. Essa, por sua vez, é tomada por polêmicas, e o ISI é frequentemente acusado de ser um serviço de inteligência inescrupuloso, ligado a grupos terroristas e prejudicial à democracia. Indo mais além, muitos caracterizam o ISI como uma agência rebelde cujo único objetivo é atender a demandas próprias, que, por sua vez, estão em desacordo com os interesses nacionais (JOHNSON, R., 2013). No entanto, essa análise deve também incluir noções já mencionadas acerca das estruturas de segurança do Estado paquistanês: o “[...] ISI é uma organização dirigida por militares em um Estado onde as decisões mais importantes acerca da segurança nacional são tomadas pelo exército.” (SIRRS, 2017, p. 296, tradução nossa) e, portanto, essa discussão diz muito mais sobre o funcionamento das instituições no Paquistão do que sobre o próprio ISI – fugindo, assim, do escopo deste trabalho. Essas críticas, apesar de certas em alguns pontos, também são muitas vezes construídas por mera especulação, e a redução desse que é um dos serviços de inteligência mais bem estruturados da região a essas polêmicas é, no mínimo, prejudicial à sua compreensão (KIESSLING, 2016).

Com isso em mente, a sua atividade é uma parte primordial na defesa dos interesses que são frequentemente considerados centrais para a segurança paquistanesa (KIESSLING, 2016). Oficialmente, o papel atribuído ao ISI é de

[...] coleta e processamento de inteligência estrangeira e doméstica, bem como a coordenação de inteligência entre os próprios ramos das Forças Armadas. O ISI treina agentes, fornece segurança para seus oficiais superiores e protege o programa de armas nucleares do país. O ISI também esteve envolvido em atividades mais agressivas no passado, incluindo espionagem estrangeira, contraespionagem e "operações encobertas". (JOHNSON, R., 2013, p. 122, tradução nossa).

Quanto a suas características organizacionais, a estrutura do ISI é composta por oito divisões internas, são elas: a *Joint Intelligence X* (JIX), o *Joint Intelligence Bureau* (JIB), o *Joint*

*Counter Intelligence Bureau (JCIB)*, a *Joint Intelligence/North (JIN)*, a *Joint Intelligence Miscellaneous (JIM)*, o *Joint Signal Intelligence Bureau (JSIB)*, a *Joint Intelligence Technical (JIT)* e a *Special Wing* (GRARE, 2009; JOHNSON, R., 2013). O JIX é uma espécie de Secretariado e presta apoio às operações das demais unidades. O JIB, por sua vez, é considerado a maior divisão de todo o ISI e opera uma parcela da atividade de inteligência doméstica. Principalmente durante os períodos nos quais as Forças Armadas assumiram o controle do país, ele ocupou uma posição de relevância por operar uma extensa rede de vigilância sobre partidos políticos. Além disso, subseções do JIB atuam em assuntos ligados a operações na Índia e ao contraterrorismo. O JCIB, assim como o JIB, foi uma das primeiras divisões estabelecidas no momento da criação do ISI. Além de organizar a coleta de inteligência por parte dos serviços diplomáticos no exterior, essa divisão também conduz as operações de inteligência no Oriente Médio, na China, no Afeganistão, na Ásia Central e no Sul da Ásia (GRARE, 2009).

A *Joint Intelligence/North (JIN)* é mais importante divisão ligada à atividade de inteligência executada nas regiões da Jamu e Caxemira indiana. Suas atribuições incluem operações encobertas, propaganda, infiltração, entre outros. O JIM é o braço do ISI responsável pela coleta ofensiva de inteligência no exterior. O *Joint Signal Intelligence Bureau (JSIB)*, como o próprio nome já indica, é a divisão responsável pela operação da inteligência de sinais paquistanesa. Esse esforço inclui todo o tipo de comunicação, principalmente aquela ligada à Índia e à provisão de apoio às missões paquistanesas na Caxemira. O *Joint Intelligence Technical (JIT)* é outra importante divisão de coleta técnica de inteligência no ISI, especificamente direcionada para a coleta de outras fontes não comunicacionais, além do desenvolvimento de meios técnicos próprios e do monitoramento sobre o arsenal nuclear paquistanês. Por fim, a *Special Wing* organiza o treinamento dos oficiais do ISI na *Defence Services Intelligence Academy* e opera as conexões com serviços de inteligência estrangeiros (GRARE, 2009).

A grande maioria das informações específicas quanto às capacidades, ao orçamento e ao funcionamento geral da inteligência paquistanesa é profundamente sigilosa. Porém, especificamente sobre o ISI, algumas estimativas, apesar de extraoficiais, podem ser encontradas. Kiessling (2016) afirma que, com relação ao número de funcionários, o auge do ISI ocorreu na presidência de Zia, durante a qual a agência possuía cerca de 20.000 pessoas a seu serviço. Desde então, reduções ocorreram e estima-se que, atualmente, o ISI deve contar com entre 4.000 e 5.000 funcionários diretos e indiretos. Sobre o seu orçamento, os números são igualmente secretos. O

autor estima que o orçamento atual deve estar em torno de US\$ 300 milhões anuais; esse número, no entanto, pode ainda ser ampliado por outros mecanismos de financiamento extraoficiais à disposição do ISI (KIESSLING, 2016).

Em conclusão, o principal que se pode extrair da descrição apresentada nesta seção é o fato de que o ISI, atualmente, é a mais importante agência da Comunidade de Inteligência do Paquistão. Apesar das barreiras linguísticas e do sigilo que ronda o funcionamento da CIP, buscou-se apresentar, a partir do seu desenvolvimento histórico e das suas estruturas atuais, como essa relevância foi resultado direto não apenas da influência exercida pelas Forças Armadas, mas também do papel que a própria agência desempenhou nos principais desafios securitários do Paquistão, sejam eles a questão indiana, o Afeganistão ou os conflitos na Caxemira. Nessas circunstâncias, o ISI sempre esteve em uma posição privilegiada para ser o grande ator na cooperação em inteligência com os Estados Unidos, e é a partir dessa compreensão que serão discutidos, no capítulo seguinte, os detalhes dessa relação.

## 4 A COOPERAÇÃO EM INTELIGÊNCIA ENTRE OS ESTADOS UNIDOS E O PAQUISTÃO

A cooperação da inteligência paquistanesa com os Estados Unidos é tão antiga quanto a própria existência da CIP, e a sua relevância atual também diz respeito às circunstâncias históricas nas quais ela se desenvolveu. Assim, seguindo as discussões teóricas e a apresentação dos serviços de inteligência anteriormente estudados, este capítulo se propõe a retratar as dinâmicas da cooperação entre os serviços de inteligência estadunidenses e paquistaneses – principalmente entre a CIA e o ISI. Para isso, é descrita primeiramente a evolução desse relacionamento desde a independência do Paquistão até os dias atuais, concedendo destaque a seus principais eventos e momentos de aproximação. O panorama histórico dessa *liaison* auxiliará na discussão final deste capítulo, na qual a cooperação será relacionada a determinados interesses, resultados e contrapartidas. Ao final, a associação dessas informações é fundamental para o objetivo central deste esforço de pesquisa: identificar as motivações que levaram os Estados Unidos e o Paquistão a cooperar na atividade de inteligência.

### 4.1 DA INDEPENDÊNCIA PAQUISTANESA AO SÉCULO XXI

No momento seguinte à independência, quando se percebeu que o relacionamento com a inteligência britânica não atenderia às expectativas paquistanesas, as autoridades em Karachi enxergaram nos Estados Unidos uma alternativa na busca por algum apoio internacional no desenvolvimento da então incipiente CIP. O possível parceiro norte-americano era visto como a única saída não apenas para a consolidação da atividade de inteligência no país, mas também para o fornecimento de armamentos e de outros equipamentos militares necessários às futuras confrontações com o vizinho indiano. Atento ao processo de radicalização da Guerra Fria, o Paquistão logo deduziu que um aprofundamento do discurso anticomunista poderia ser uma maneira eficiente de atrair a atenção de Washington, e, assim, as atividades do Partido Comunista do Paquistão (CPP) passaram a ser o alvo de constante monitoramento do ISI e do IB. No ano de 1951, em um dos eventos mais marcantes do movimento anticomunista no Paquistão, o CPP, para a satisfação de autoridades estadunidenses, foi responsabilizado pela chamada Conspiração



Rawalpindi, um suposto plano golpista que havia sido identificado pela inteligência paquistanesa (KIESSLING, 2016).

Na tentativa de se aproximar dos Estados Unidos, além da instrumentalização do anticomunismo doméstico, a cúpula militar paquistanesa também recorreu à privilegiada localização geográfica ocupada pelo Paquistão no Sul da Ásia. Nesse sentido, o país compartilhava fronteiras tanto com a União Soviética (URSS) quanto com a China, onde a revolução comunista de Mao havia recém triunfado. A sua proximidade das repúblicas soviéticas na Ásia Central lhe conferia uma grande vantagem territorial para a coleta de inteligência técnica sobre a URSS, principalmente sobre as áreas militares de Semipalatinsk e de Tyuratam, ambas no Cazaquistão e utilizadas, respectivamente, para testes nucleares e balísticos. No caso da China, o interesse estava principalmente sobre a área de testes nucleares de Lop Nor, localizada na região de Xinjiang, no oeste chinês e, portanto, igualmente próxima ao Paquistão. Em um período no qual a tecnologia de coleta de inteligência ainda não permitia a utilização de, por exemplo, imagens de satélite, a proximidade geográfica paquistanesa estabeleceu-se como um ativo de relevância para a inteligência estadunidense (SIRRS, 2018).

Assim, em 1954, o Paquistão consolidou seu alinhamento e assinou com os Estados Unidos um Acordo Bilateral de Defesa Mútua, o qual precedeu as entradas do país asiático na Organização do Tratado do Sudeste Asiático (1954) e no Pacto de Bagdá (1955). Aprofundando a cooperação em inteligência, o Paquistão passou a negociar a instalação de bases e de equipamentos em seu território: ao longo dos anos 1950 e 1960, os Estados Unidos estabeleceram, em diferentes regiões paquistanesas, radares, monitores de atividade nuclear, bases aéreas para lançamentos de *U2 spy planes* e instalações de interceptação de Sigint, todos com o objetivo de ampliar a coleta de inteligência sobre a China e, principalmente, sobre a URSS. Em contrapartida, o Paquistão não recebeu apenas parte das informações coletadas pela inteligência estadunidense, mas também assegurou transferências de tecnologia e vendas de armamentos. Os Estados Unidos firmaram com o parceiro asiático contratos de comercialização de tanques, aviões bombardeiros e armas em geral, além de enviar auxiliares técnicos que foram de grande utilidade para o desenvolvimento inicial das Forças Armadas paquistanesas. O Paquistão também herdou posteriormente uma parte significativa das tecnologias e equipamentos lá instalados pelos Estados Unidos, e o ISI participou diretamente de treinamentos organizados pela CIA, muitos dos quais tinham como ênfase a

aplicação de estratégias de guerra não convencional frequentemente empregadas pela inteligência paquistanesa na Caxemira (SIRRS, 2018).

Nos anos 1970, durante a administração Nixon (1969-1974), alguns eventos importantes tiveram repercussões diretas sobre a balança de poder na região e, conseqüentemente, sobre o relacionamento entre os Estados Unidos e o Paquistão. Dentre eles, destaca-se a guerra indo-paquistanesa de 1971, cujo resultado – a independência de Bangladesh – foi especialmente custoso para a posição paquistanesa no Sul da Ásia. Ainda nesse mesmo ano, a Índia, afastando-se de uma posição de não alinhamento na Guerra Fria, assinou com a URSS o Tratado Indo-Soviético de Amizade e de Cooperação e consolidou uma certa aproximação com o bloco soviético. Apesar dos detalhes do Tratado terem sido mantidos em segredo no momento da sua assinatura, a nova inclinação indiana e o enfraquecimento paquistanês já serviram de alerta para os Estados Unidos, que passou a enxergar com preocupação a nova balança de poder que se desenhava na região (DHEERAJ, 2017). Com isso, uma aproximação com o Paquistão tornava-se ainda mais desejável para ambos os lados, e a cooperação entre a CIA e o ISI, naturalmente, estava incluída nesse novo processo. Os serviços paquistaneses e estadunidenses passaram então a trabalhar lado a lado no apoio à resistência Sikh, cujas ações no estado de Punjab eram a mais resiliente fonte de instabilidade em território indiano. Enquanto a CIA usufruía da experiência local do ISI, que há algum tempo já atuava em Punjab, a inteligência paquistanesa beneficiava-se da tecnologia e de financiamento cedidos pela CIA (DHEERAJ, 2017). Essa parceria na resistência Sikh perdurou por vários anos e foi interrompida apenas em 1984, ano da morte da primeira-ministra indiana Indira Gandhi, assassinada como resposta ao lançamento da Operação *Blue Star* contra lideranças Sikh (KIESSLING, 2016).

Intensificando essa aproximação, o grande ponto de inflexão das relações entre a inteligência dos Estados Unidos e o ISI ocorreu em 1979, como consequência direta da Revolução Iraniana e, sobretudo, do início da intervenção soviética no Afeganistão. Com a queda do Xá iraniano, os Estados Unidos perderam um importante aliado e, nessas circunstâncias, a CIA passou a transferir diversas bases militares e de inteligência, antes estacionadas no Irã, para o território paquistanês (KIESSLING, 2016). Foi a invasão soviética ao Afeganistão, contudo, que promoveu uma aproximação jamais antes observada entre a CIA e o ISI. Nem mesmo os desentendimentos que permearam as relações entre os dois países durante a administração Carter (1977-1981) foram suficientes para impedir o aprofundamento da cooperação em inteligência: apesar da preocupação

com o incipiente programa nuclear paquistanês e do corte de ajuda humanitária após a execução do ex-primeiro-ministro Bhutto, a importância da inteligência paquistanesa, naquele momento, era demasiadamente importante para os Estados Unidos. Essa aproximação, que teria sua trajetória de crescimento acentuada após as eleições de Ronald Reagan (1981-1989), ocorreu como consequência da estratégia adotada por Washington na sua oposição obstinada ao avanço soviético em solo afegão. Sob o ponto de vista estadunidense, o ISI poderia ser o grande articulador regional da resistência à intervenção; para o Paquistão, cujas capacidades convencionais não poderiam, por si só, fazer frente às forças soviéticas, o apoio dos EUA poderia ser crucial na conservação de seus interesses estratégicos no Afeganistão (KIESSLING, 2016).

No contexto da invasão ao Afeganistão (1979-1989), os Estados Unidos fizeram da resistência islâmica local, os chamados Mujahidin, os seus *proxies* na oposição armada à URSS, e é justamente nessa relação que o ISI emerge como o grande auxiliar da CIA. Visto que os Estados Unidos desejavam encobrir a sua participação direta no conflito, todo o apoio concedido à resistência afegã passou a ser canalizado pelo ISI, que acabou se tornando o executor, o intermediário e o interlocutor da estratégia dos Estados Unidos no Afeganistão. Em parceria com a CIA e com o serviço de inteligência saudita, o *General Intelligence Presidency* (GID), o ISI tornou-se responsável pela entrega de armamentos<sup>9</sup>, de munições e de fundos, pelo apoio logístico e pelo treinamento militar concedido aos Mujahidin; entre 1983 e 1997, estima-se que o ISI treinou cerca de 80 mil militantes afegãos em áreas de treinamento instaladas em solo paquistanês com o apoio da CIA. Agentes do ISI também esboçavam planos para os Mujahidin e até mesmo participavam diretamente de operações em território afegão (JOHNSON, R., 2013). Como contrapartida aos serviços prestados pelo ISI, a inteligência paquistanesa beneficiou-se, primeiramente, da inteligência coletada pelos Estados Unidos com meios técnicos até então indisponíveis ao Paquistão, principalmente na área de Sigint e Imint. Além disso, já em 1981, a administração Ronald Reagan aumentou o valor da ajuda militar concedida ao Paquistão para US\$ 3 bilhões, um valor que cresceu sucessivamente nos anos seguintes. Por fim, frente a todo o serviço prestado pelo ISI, a agência passou a receber fluxos cada vez maiores de investimento, e toda a parceria com os EUA garantiu ao serviço não só experiência, mas também transferências diretas

---

<sup>9</sup> Estimativas apontam que, apenas por meio da utilização do míssil portátil de defesa aérea FIM-92 Stinger, entregue pelos EUA e distribuído pelo ISI a partir de 1986, a resistência afegã derrubou 274 aeronaves soviéticas, incluindo 101 helicópteros (SIRRS, 2017).

de tecnologia e treinamentos realizados na sede da CIA nos Estados Unidos (JOHNSON, R., 2013; SIRRS, 2017).

Embora os anos 1980 tenham representado o ápice da cooperação em inteligência entre o Paquistão e os Estados Unidos, os eventos da década seguinte rapidamente promoveram uma deterioração generalizada nas relações entre ambos os países. Mesmo após a retirada das tropas soviéticas em 1989, o Afeganistão permaneceu no topo das prioridades da política externa paquistanesa. Garantir no país vizinho um governo alinhado à Islamabad era um interesse estratégico primordial e, por essa razão, o Paquistão manteve o seu apoio a grupos armados no país. Em 1994, frente à profunda fragmentação entre as lideranças locais, as autoridades paquistanesas identificaram no recém-criado Talibã uma excelente opção para fortalecer sua posição no Afeganistão e passaram a diretamente apoiar o grupo então liderado por Mohammed Omar. Apenas dois anos após os primeiros contatos com o Talibã, o Paquistão já colhia os primeiros frutos do seu novo projeto: em 1996 o grupo afegão controlava cerca de 95% de todo o país e tornava-se uma autoridade quase indisputável no Afeganistão. Assim, em 1997, o apoio de Islamabad logo evoluiu do suprimento de fundos e de armamentos para um reconhecimento formal da autoridade do Talibã como o governo legítimo do Afeganistão. Essa proximidade, no entanto, também passou a ser a grande fonte de atrito nas relações entre o Paquistão e os Estados Unidos, que, por sua parte, haviam cessado seu apoio à resistência afegã após a retirada soviética. As tensões, nesse caso, não advinham apenas do contato paquistanês com as lideranças afegãs, mas também do fortalecimento, em território afegão e sob a leniência do próprio Talibã, da rede Al-Qaeda, que em 1998 já havia sido responsável por um atentado contra duas embaixadas estadunidenses na África Ocidental. Como resposta, a administração Clinton (1993-2001) endureceu suas críticas à postura paquistanesa, retrocedeu na cooperação com ISI e, inclusive, incluiu o Paquistão na lista de países suspeitos de financiar o terrorismo internacional (WINCHELL, 2003).

Tal como a intervenção soviética nos anos 1980, o ataque ao World Trade Center em 2001 e a subsequente invasão estadunidense ao Afeganistão são o outro importante ponto de inflexão na cooperação em inteligência com o Paquistão. Após o 11/09, a Al-Qaeda de Osama Bin Laden, sob o ponto de vista de Washington, tornou-se a principal ameaça global à segurança dos Estados Unidos, cuja reação imediata ao atentado em Nova Iorque foi o lançamento da *Operation Enduring Freedom* no Afeganistão, então controlado pelo Talibã. Diante dessas novas prioridades, o governo de Musharraf viu-se em um grande impasse: deveria o Paquistão manter suas relações com o Talibã

na tentativa de assegurar algum suporte no Afeganistão, ou, para se esquivar de retaliações, a saída seria embarcar na Guerra ao Terror ao lado dos Estados Unidos? A posição adotada pelo Paquistão naquele momento foi, enfim, uma junção de ambos. Frente às pressões estadunidenses para a retirada das lideranças pró-Talibã do ISI, o presidente Musharraf acabou por substituir o diretor da agência, expurgar seus simpatizantes e desmembrar o até então importantíssimo *Afghan Bureau*. Porém, mesmo com as alterações, e a partir do entendimento de que os EUA supostamente estariam mais preocupados com a Al-Qaeda do que com o próprio Talibã, a posição paquistanesa sobre o Afeganistão se manteve, na prática, inalterada, e o ISI esforçou-se ao máximo para conservar sua base de sustentação no país vizinho sem, ao mesmo tempo, ir de encontro à intervenção estadunidense (JALAL, 2014).

Com essa mudança, a cooperação em inteligência entre o Paquistão e os Estados Unidos ganhou um novo ímpeto, desta vez em torno daquela que estava se colocando como uma das grandes prioridades globais dos Estados Unidos: a Guerra ao Terror. O ISI logo criou uma divisão contraterrorismo para trabalhar de perto com a CIA (o *Directorate C*), e à agência estadunidense foi concedida a permissão para o estabelecimento de algumas bases operacionais de menor escala dentro de instalações do exército paquistanês. A título de exemplo, no pós-11/09, estima-se que o Chefe da CIA em Islamabad possuía mais autoridade e importância do que qualquer outro oficial estadunidense em território paquistanês. Adicionalmente, em 2003, o exército paquistanês deu início a uma série de campanhas contraterrorismo próprias no Território Federal das Áreas Tribais (FATA)<sup>10</sup>, visando capturar os indivíduos ligados à Al-Qaeda que estavam cruzando a fronteira paquistanesa com o Afeganistão (SIRRS, 2017).

Nos anos iniciais das operações (2001-2003), a parceria entre o ISI, a CIA e também o FBI foi especialmente frutífera na procura e na captura de membros da Al-Qaeda. Além de atuar conjuntamente nas operações de captura, ambos os serviços compartilhavam entre si inteligência relevante para a localização de suspeitos, muitos dos quais, após a captura por parte do ISI ou de outras forças policiais paquistanesas, foram entregues à CIA em troca de recompensas (KIESSLING, 2016). Em 2002, um dos primeiros e mais relevantes indivíduos entregues aos Estados Unidos foi uma importante liderança da Al-Qaeda, Abu Zubayda, cuja apreensão

---

<sup>10</sup> O Território Federal das Áreas Tribais (FATA) é uma antiga região semiautônoma, na fronteira com o Afeganistão, que, desde 2018, passou a integrar a província de Khyber Pakhtunkhwa. Essa, por sua vez, era até 2010 conhecida como Província da Fronteira Noroeste (NWFP).

supostamente rendeu ao ISI US\$ 10 milhões. Além dele, no ano seguinte, Khalid Sheikh Mohammed, um dos principais arquitetos do 11/09, foi capturado como resultado da intensa cooperação entre os serviços de inteligência dos EUA e do Paquistão (SIRRS, 2017; WALSH, 2010). Estima-se que, nos cinco anos seguintes à invasão ao Afeganistão, autoridades paquistanesas entregaram cerca de 300 suspeitos terroristas aos Estados Unidos e a outros países, um dado que evidencia a intensa cooperação da inteligência paquistanesa nos primeiros anos da luta contra a Al-Qaeda (BYMAN, 2014).

Os serviços paquistaneses, contudo, jamais abriram mão de sua autonomia ou de seus interesses estratégicos de longo prazo, e havia uma consciência geral dentro do ISI quanto aos limites dessa cooperação (DHEERAJ, 2017). Da mesma forma, considerando que o Paquistão ainda era acusado de apoiar outros grupos além do Talibã Afegão, como a Rede Haqqani e insurgentes indianos, a reaproximação ensaiada no pós-11/09 não eliminou a desconfiança por parte dos Estados Unidos:

Como oficiais militares americanos admitiriam mais tarde, eles não podiam esperar que os paquistaneses rompessem os laços que haviam sido cultivados como ativos estratégicos por sete anos com o Talibã. Porém, a cooperação operacional do Paquistão precisava ser obtida para garantir um Afeganistão pós-Talibã livre de terroristas. Assim, Washington suspendeu as sanções impostas ao Paquistão após o golpe de Musharraf e preparou um enorme pacote de bilhões de dólares em assistência militar e econômica como recompensa pelo apoio no combate ao terrorismo. (JALAL, 2014, p. 326, tradução nossa).

A despeito dos sucessos iniciais, as primeiras fissuras advindas da incompatibilidade de interesses começaram a se manifestar a partir de 2003. Percebendo a instabilidade do governo transitório de Cabul, e observando que os Estados Unidos estavam progressivamente se comprometendo com o Iraque, o Paquistão voltou a intensificar seu relacionamento com o Talibã. A influência indiana sobre o Afeganistão era particularmente importante para essa retomada, já que a Índia estava se tornando um dos principais doadores humanitários do país e executava um rápido processo de instalação de novos consulados em solo afegão. Em 2005, o ressurgimento da resistência contra o novo governo estava bastante claro, e a CIA voltou a se preocupar com o envolvimento da inteligência paquistanesa no seu fortalecimento. Nesse contexto, por um lado, muitas autoridades em Washington intensificaram seus questionamentos quanto à lealdade do ISI e quanto ao seu relacionamento com a CIA. Por outro, os benefícios advindos da cooperação, em forma de inteligência ou de liberdade operacional, ainda eram relevantes, e qualquer postura

abertamente hostil contra o país asiático poderia ter consequências indesejáveis (SIRRS, 2017; BRUNO; BAJORIA, 2008).

Com o passar do tempo, a cooperação entre a CIA e o ISI se manteve, mas a desconfiança mútua se aprofundou e atingiu seu ponto mais crítico entre 2009 e 2012. No seu primeiro mandato, a administração Obama revigorou a atenção concedida pelos Estados Unidos ao conflito no Afeganistão, aumentando o número de tropas lá estacionadas para cerca de 100.000, o maior já registrado (WOLF, 2021). Consequentemente, a relação com o ISI também voltou a receber mais atenção, e a autonomia da inteligência paquistanesa perturbava cada vez mais a CIA, que se sentia frustrada em diversas situações nas quais, sob seu ponto de vista, o ISI a havia deixado na mão (JALAL, 2014). Nesse período, três eventos são particularmente indicativos das crescentes tensões: (i) os atritos em torno da utilização de drones em território paquistanês; (ii) as operações unilaterais estadunidenses, exemplificadas pelo caso Raymond Davis; e (iii) o assassinato de Osama Bin Laden (KRONSTADT, 2012).

Com relação ao primeiro, a utilização de drones já havia sido iniciada em 2004, quando a CIA e o ISI acordaram os termos que guiariam o seu emprego. Nesse acordo, qualquer operação ou bombardeio deveria ser autorizado pelo ISI e precisaria se restringir a algumas regiões específicas. Os drones eram lançados principalmente da base aérea de Shamsi, no Baluchistão, e a parceria entre os serviços de inteligência nessas operações mostrou-se inicialmente bastante positiva para ambos os lados: enquanto o ISI provia inteligência e a localização dos alvos, a CIA organizava a execução da operação e colhia os resultados. Com a inauguração da administração Obama, a utilização de drones foi intensificada, e, devido as suas consequências fatais contra a população civil, a campanha passou a se tornar cada vez mais impopular no Paquistão. Com o descontentamento generalizado, o ISI também desacelerou a sua participação nessas operações e, em resposta, a CIA deu início a ações sem sequer obter o consentimento da inteligência paquistanesa. De forma semelhante, também para o descontentamento paquistanês, os Estados Unidos, insatisfeitos com a cooperação do ISI, intensificaram suas operações unilaterais em solo paquistanês não somente contra indivíduos ligados a grupos terroristas, mas também contra as próprias Forças Armadas paquistanesas. No que se refere a essa atuação unilateral, o caso Raymond Davis é um dos símbolos da deterioração das relações entre os dois países nesse período. Davis, um cidadão americano que havia sido contratado pela CIA para coletar inteligência sobre o exército paquistanês, assassinou dois cidadãos locais após ser perseguido pela polícia em Lahore. Quando

da sua captura, o caso Davies rapidamente se tornou um longo incidente diplomático, e o ISI o utilizou para criticar diretamente a atuação unilateral da CIA em solo paquistanês. (KRONSTADT, 2012; RASHID; JAVAID; SHAMSHAD, 2018). Nesse sentido, Sirrs (2017) indica que o caso ilustrava de forma clara “[...] as dificuldades presentes em qualquer arranjo de cooperação em inteligência, já que, em princípio, ambas as agências são coletoras de inteligência e, portanto, devem espionar uma à outra.” (p. 269, tradução nossa).

Por fim, a localização e o assassinato de Osama Bin Laden, em maio de 2011, é o terceiro e mais importante ponto de atrito. Acreditando que o compartilhamento de informações com o ISI em operações passadas havia produzidos vazamentos, a CIA, no lançamento da *Neptune Spear*, decidiu por agir sem o aval ou o conhecimento da inteligência do Paquistão. O líder da Al-Qaeda foi encontrado em Abbottabad, a apenas 100 quilômetros da capital Islamabad, e a divulgação da operação logo provocou reações negativas por parte de autoridades paquistanesas. Paralelamente, as forças de segurança locais foram alvos de diversas críticas, domésticas e internacionais, por terem sido incapazes de detectar o desenrolar da operação e a localização de Bin Laden – ou por terem supostamente escondido o seu paradeiro. Em conjunto, todas essas situações fomentaram, de forma jamais antes vista, a colisão de interesses do ISI e da CIA. Como resposta a esses eventos, o Paquistão expulsou, ainda em 2011, quase a totalidade dos 3.000 agentes da CIA e de outras forças estadunidenses que estavam até então estacionados no país, além de proibir a utilização da base de Shamsi para o lançamento de drones. Em contrapartida, os EUA suspenderam temporariamente US\$800 milhões em transferências que estavam previstas para o ano de 2011 (KRONSTADT, 2012; RASHID; JAVAID; SHAMSHAD, 2018).

Com o passar do tempo, frente à progressiva retirada de tropas estadunidenses do Afeganistão, as tensões foram amenizando-se. Mais recentemente, contudo, a administração Donald Trump (2017-2021) endureceu suas críticas quanto à postura paquistanesa no combate a grupos terroristas. Principalmente a partir de 2018, o presidente Trump demandou duramente e publicamente uma postura mais ativa no combate ao terrorismo, condenando o suposto abrigo cedido a alguns grupos por autoridades paquistanesas (OWAIS, 2019). De forma semelhante ao ocorrido em 2011, o governo dos Estados Unidos também cortou transferências militares e econômicas direcionadas ao Paquistão: em 2018, o corte foi de cerca de US\$ 800 milhões (STEWART; ALI, 2018). Nesse caso, a postura mais dura adotada pelo presidente está de acordo com a nova política promovida pelos Estados Unidos no Sul da Ásia, centrada em uma



aproximação com a Índia com o objetivo de balancear a influência chinesa na região. Em paralelo a essas tensões, no entanto, mais uma sutileza emerge: o Paquistão cumpriu um papel decisivo na conclusão das negociações de paz realizadas entre os Estados Unidos, o governo afegão e o Talibã em fevereiro de 2020, após as quais o país norte-americano se comprometeu a retirar todas as suas tropas do Afeganistão até março de 2021<sup>11</sup> (HASSAN; BUKHARI, 2020). Quanto à cooperação entre os serviços de inteligência, somente o tempo indicará com mais precisão quais serão os reflexos da deterioração ocorrida durante a presidência de Donald Trump e, principalmente, da nova abordagem a ser adotada pela administração Biden, inaugurada em janeiro de 2021.

De forma geral, os conflitos mencionados seguramente impactaram a proximidade das relações entre as inteligências estadunidense e paquistanesa: enquanto o ISI se descontentava com as tentativas de subordinação e as ações unilaterais dos Estados Unidos, a CIA se sentia insatisfeita com o menor engajamento da inteligência paquistanesa e com a sua posição contraditória frente a diferentes grupos locais. Não obstante, a cooperação entre os serviços de inteligência era demasiadamente importante para os objetivos a que cada agência se propunha a atuar, e, por isso, essas tensões jamais foram capazes de eliminá-la. Apesar de uma evidente intensificação nos últimos anos, tensões semelhantes são, na atividade de inteligência, muito mais a regra do que a exceção; serviços de inteligência possuem interesses próprios e lidam com informações sensíveis, o que acaba por invariavelmente acentuar a desconfiança mútua. Como indicado por alguns autores, a despeito das inúmeras tensões, a relação entre os serviços de inteligência tem se mostrado muito mais perene do que as aproximações entre os diferentes governos. Como afirma Kronstadt (2012, p. 25, tradução nossa) “Paralelamente à discórdia entre as agências, o trabalho conjunto e efetivo em inteligência continuou.” e, indo mais além, Sirrs (2017) sustenta que

O duradouro relacionamento ISI-CIA, em retrospecto, conseguiu sobreviver a uma série de crises, pela razão fundamental de que Washington e Islamabad precisam um do outro, embora por razões diferentes e em graus variados de intensidade. Esse caso certamente valida a velha máxima de que não há amigos e inimigos entre serviços de inteligência, apenas interesses. (SIRRS, 2017, p. XX, tradução nossa).

---

<sup>11</sup> Estima-se que há, atualmente, cerca de 2.500 soldados estadunidenses em solo afegão. No momento da escrita deste trabalho, a nova administração Biden alterou o cronograma e confirmou que a retirada das tropas do Afeganistão ocorrerá até setembro de 2021 (WOLF, 2021).

A partir da descrição anteriormente apresentada, conclui-se, portanto, que três foram os momentos de maior aproximação entre os serviços de inteligência do Paquistão e dos Estados Unidos: as duas primeiras décadas da Guerra Fria, os anos durante a intervenção soviética ao Afeganistão e, mais recentemente, o período pós-11/09. A identificação desses períodos elucida importantes aspectos da dinâmica desse relacionamento e é a etapa inicial para uma discussão acerca das razões pelas quais ambos os países cooperaram em inteligência. Dessa forma, considerando essa evolução, resta destrinchar com mais precisão os interesses que permitiram, frente à diferentes contradições, o desenvolvimento da cooperação em inteligência entre os Estados Unidos e o Paquistão.

#### 4.2 COOPERAÇÃO, INTERESSES ESTRATÉGICOS E MOTIVAÇÕES

A própria descrição do desenvolvimento da cooperação entre os Estados Unidos e o Paquistão já evidencia as formas como cada um dos serviços de inteligência beneficiou-se desse relacionamento: compartilhamento de informações, captura de suspeitos, suporte operacional, instalação de bases de coleta de inteligência, transferência de tecnologia e treinamentos, entre outros. No entanto, a identificação desses ganhos por si só não ilustra de forma completa a racionalidade por trás do relacionamento, e as vantagens em inteligência obtidas também precisam ser compreendidas à luz dos interesses aos quais elas se relacionam. As percepções acerca do que é um custo ou um benefício são diretamente derivadas das prioridades gerais e dos interesses estratégicos de cada país em um dado momento; entender, portanto, o cálculo efetuado entre ganhos e riscos também passa por apontar de que forma cada um dos resultados da cooperação fortaleceu ou deteriorou determinados projetos de inserção internacional. Assim, a tarefa que agora se impõe é discutir de que maneira interesses particulares motivaram a cooperação em inteligência entre os Estados Unidos e o Paquistão, permitindo, mesmo diante de diferentes desentendimentos, desenvolver esse relacionamento.

A partir do início da Guerra Fria, a inserção hegemônica dos Estados Unidos assumiu um perfil internacionalista baseado no liberalismo, na democracia e na segurança compartilhada. A nova ordem mundial lançada pela superpotência autoafirmava-se como “benigna e especial” ao promover o multilateralismo e a interdependência como estratégias centrais do poder hegemônico estadunidense (PECEQUILO, 2010, p. 12). Paralelamente, os Estados Unidos adotaram uma

posição de autorrestrrição, na qual o poder militar não seria o único meio de exercício de dominação e seria somado a outras dimensões ideológicas, institucionais e estruturais. Na nova ordem bipolar, o consenso doméstico em torno da busca pela contenção da influência soviética garantiu o apoio necessário à execução dessa estratégia de inserção internacional, a qual, a partir de então, resumiu-se à difusão do liberalismo e da democracia, à restrição ao avanço da URSS e à oposição à “ameaça comunista internacional” (PECEQUILO, 2010). Com essa estratégia, os Estados Unidos se empenharam, por exemplo, na construção de alianças militares multilaterais, e o Paquistão obteve seu papel nesse projeto inicial: no Sul da Ásia, frente à neutralidade assumida pela Índia recém-independente, o novo Estado paquistanês, ao integrar a Organização do Tratado do Sudeste Asiático e o Pacto de Bagdá, poderia garantir um importante alicerce à influência estadunidense na região. Nesse contexto, a cooperação em inteligência assumiu, naturalmente, uma função expressiva e auxiliou a ampliar os benefícios advindos dessa cooperação, principalmente visto que a localização geográfica do Paquistão se mostrou bastante estratégica para a coleta de inteligência dos Estados Unidos (ALI, 2019).

A despeito do consenso formado ao longo do período imediatamente posterior ao início da Guerra Fria, as primeiras fissuras desse modo de inserção internacional passaram a emergir ao longo das décadas de 1970 e 1980. Principalmente com a eleição de Ronald Reagan, as agendas neoliberal e neoconservadora ascenderam nos Estados Unidos, promovendo, além de uma nova etapa de endurecimento do discurso anticomunista, a adoção de uma postura internacional comparativamente mais centrada no unilateralismo e no poder militar (PECEQUILO, 2017). Nesse contexto, a invasão soviética ao Afeganistão em 1979 foi uma das principais expressões do novo recrudescimento do conflito bipolar. Assim, a oposição estadunidense ao conflito, buscando conter a influência da URSS na região, desenhou-se como a nova prioridade estratégica que guiou a aproximação sem precedentes desenvolvida entre os Estados Unidos e o Paquistão na década de 1980. Mais ainda do que em momentos anteriores, a cooperação entre o ISI e a CIA foi um dos cerne de toda a estratégia estadunidense na contraofensiva ao avanço soviético (SUNAWAR; COUTTO, 2015).

Com a retirada soviética do Afeganistão, o afastamento promovido a partir de 1990 não foi somente resultado de um novo discurso mais assertivo com relação à defesa do liberalismo, da democracia e dos direitos humanos por parte dos Estados Unidos, mas também do enfraquecimento da relevância estratégica representada pelo Paquistão e do seu apoio ao Talibã. A cooperação foi,

contudo, revigorada com a doutrina Bush, estabelecida após o 11/09 e responsável pela consolidação do chamado neoconservadorismo, um movimento central na formulação da nova estratégia baseada na “ameaça terrorista”. Os Estados Unidos, mais uma vez, apoiavam-se no fortalecimento do unilateralismo e na instrumentalização de intervenções militares, dessa vez engajando-se em guerras assimétricas e preventivas contra grupos terroristas e seus supostos apoiadores (PECEQUILO, 2013). Somados a isso, os sucessos militares na Guerra do Golfo (1991), na Bósnia (1994) e no Kosovo (1999) estabeleceram em Washington a crença que “[...] uma superpotência poderia impor à vontade suas soluções e ignorar as restrições e inibições que antes modificavam sua conduta.” (JACKSON; TOWLE, 2006, p. x, tradução nossa). Essas mudanças resultaram, já em 2001, no recrudescimento do combate global ao terrorismo e no lançamento da intervenção, liderada pelos Estados Unidos, no Afeganistão. Apesar de um movimento de reformulação ocorrido no segundo mandato, essa postura fundou os novos objetivos estratégicos que promoveram a renovação das relações entre os Estados Unidos e o Paquistão até os dias de hoje: o combate a grupos terroristas e as operações militares no Afeganistão (PECEQUILO, 2013).

Derrotar a Al-Qaeda, encontrar Osama Bin Laden, enfraquecer o controle do Talibã e estabelecer em Cabul um governo de transição estavam, a partir de então, entre as principais prioridades dos Estados Unidos no Sul da Ásia e, em todas elas, uma atuação sem o apoio paquistanês parecia inviável. Nesse contexto, quaisquer preocupações, por parte de Washington, quanto às relações do ISI com outros grupos terroristas tornaram-se secundárias frente ao apoio operacional e em inteligência concedido pelo Paquistão. Em outras palavras, os benefícios da cooperação em inteligência com o Paquistão, principalmente na forma de rendições de indivíduos ligados a grupos terrorista, eram maiores do que todos os possíveis riscos e desconfianças na relação com a inteligência paquistanesa. Com o passar do tempo, contudo, as vantagens garantidas pela CIA nessa relação tornaram-se mais escassas frente à retomada do apoio do ISI ao Talibã e ao fortalecimento de operações unilaterais estadunidenses, principalmente por meio do emprego de drones. Explica-se, assim, a emergência de novas tensões a partir de 2008 (AKBARZADEH; BAXTER, 2018).

Resumidamente, sob a perspectiva estadunidense, a descrição feita até aqui indica com certa clareza as razões pelas quais, tanto no século XX quanto no século XXI, a cooperação com os serviços de inteligência paquistaneses consolidou-se com tamanha importância para a inteligência

dos Estados Unidos: o relacionamento com o Paquistão permitiria, de forma geral, o acesso privilegiado a determinadas informações ligadas a temas centrais na política externa estadunidense. De maneira mais específica, com a sua localização privilegiada no Sul da Ásia, o território paquistanês era – e ainda é – bastante relevante para operações de coleta de inteligência; ademais, uma aproximação com o país garantiria aos Estados Unidos uma maior liberdade operacional em território estrangeiro, e os serviços de inteligência do Paquistão, com consideráveis capacidades, poderiam ser um importante aliado no esforço de inteligência. Ao longo do tempo, os altos e baixos na cooperação com o Paquistão ocorreram de acordo com as alterações das prioridades estratégicas estadunidenses, as quais, por sua vez, modificavam o cálculo entre custos e benefícios por trás da racionalidade desse relacionamento. Nos momentos de maior aproximação, a relevância estratégica representada pelo Paquistão ampliava os benefícios da cooperação em inteligência: nas primeiras décadas da Guerra Fria, o objetivo era garantir inteligência sobre as intenções soviéticas e se opor ao fortalecimento da sua influência na região; na década de 1980, a importância da cooperação foi produzida pela necessidade de atuar contra a intervenção da URSS no Afeganistão; no século XXI, por fim, o combate a grupos terroristas e as necessidades operacionais em território afegão foram os responsáveis por impulsionar esse relacionamento sob o ponto de vista dos Estados Unidos.

No caso do Paquistão, por sua vez, a racionalidade por trás da cooperação também era produzida tanto pelos ganhos em inteligência quanto pela maneira como os benefícios obtidos pelos serviços paquistaneses ao longo da relação com os Estados Unidos fortaleciam a execução de componentes importantes nos interesses estratégicos do Paquistão. No país, o ISI por muito tempo foi, e ainda é, um dos principais formuladores e executores da política de segurança paquistanesa, fato que torna central a sua percepção quanto aos custos e benefícios de um relacionamento com a inteligência dos Estados Unidos. Nesse sentido, a defesa de dois interesses estratégicos colocou-se como decisiva durante a construção dessa cooperação, são eles: (i) a ameaça representada pela contínua hostilidade e pelas aspirações hegemônicas indianas, somadas às pretensões territoriais na região da Caxemira; e (ii) a questão afegã, cujo desenrolar de eventos tem impacto direto sobre a segurança paquistanesa (HUSAIN, 2016). Torna-se importante, portanto, discutir de que maneira a defesa dessas prioridades estratégicas fortalecia-se diante da cooperação em inteligência com os Estados Unidos.

Desde a independência em 1947, as autoridades paquistanesas identificaram na Índia a sua mais importante ameaça à segurança, à soberania e à integridade territorial paquistanesas. As

relações bilaterais entre a Índia e o Paquistão, que por quatro vezes evoluíram para o conflito armado direto, caracterizam-se por um estado de hostilidade quase permanente em um conflito simultâneo envolvendo territorialidade, identidade nacional e poder regional (SATTAR, 2010). As aspirações hegemônicas indianas e a assimetria de capacidades produzem, no Paquistão, uma constante percepção de insegurança, confirmada diversas vezes por ameaças concretas: na partilha do que havia sido herdado dos britânicos e no corte de fluxos fluviais compartilhados; na intervenção militar indiana na guerra de 1971, a favor da independência de Bangladesh e em detrimento da continuidade territorial paquistanesa; no desenvolvimento do programa nuclear indiano; e, de forma mais recorrente, nos conflitos militares e na ocupação da região da Caxemira (RAJAGOPALAN, 1999; HUSAIN, 2016).

Para Paul (2005), o conflito Índia-Paquistão, além de ser uma rivalidade persistente<sup>12</sup>, é também de assimetria truncada. Nesse caso, apesar das capacidades materiais superiores no lado indiano, a assimetria não possuiu tanta expressão no principal teatro do conflito, a Caxemira, onde as dificuldades geográficas e a experiência paquistanesa em guerra assimétrica mitigam a superioridade indiana (PAUL, 2005). Dessa forma, ao longo do tempo,

[...] o lado mais fraco, o Paquistão, obteve sucesso em reduzir a assimetria por meio da estratégia, da tática, de alianças com potências externas, da aquisição, desde o final dos anos 1980, de armas qualitativamente superiores e armas nucleares e, por mais de uma década, de guerras de baixa intensidade. [...] A potência materialmente mais forte, a Índia, não é esmagadoramente preponderante no teatro do conflito – a Caxemira - e tem sido vulnerável aos desafios assimétricos do Estado mais fraco, o Paquistão. (PAUL, 2005, p. 5, tradução nossa).

Paralelamente às tensões com a Índia, o Afeganistão constitui, para o Paquistão, outra relevante fonte de insegurança, tanto pelos diferentes conflitos internos no país vizinho quanto pelas posturas adotadas pelo Afeganistão. Nesse caso, a ameaça percebida, além de ser fruto da frequente hostilidade presente nas relações bilaterais entre ambos os países, também é uma expressão do conflito com a Índia e da balança de poder no Sul da Ásia. O relacionamento com o vizinho afegão foi por muito tempo marcado por desentendimentos que emergiram na contestação

---

<sup>12</sup> Um conflito é persistente quando “[...] é caracterizado por uma incompatibilidade persistente, fundamental e de longo prazo nos objetivos entre dois Estados, que se manifesta nas atitudes básicas das partes em relação às outras, bem como em confrontos violentos ou potencialmente violentos recorrentes durante um longo período de tempo.” (PAUL, 2005, p. 3, tradução nossa).

da fronteira com o novo Paquistão independente – a chamada Linha Durand<sup>13</sup> – e que se aprofundaram a partir de acusações de que o Afeganistão estaria apoiando movimentos secessionistas em território paquistanês. Sobre esse último, oficiais paquistaneses temem constantemente o fortalecimento, sob o suposto apoio afegão, de movimentos de resistência Pashtun e Balúchis nas atuais províncias fronteiriças de Khyber Pakhtunkhwa e do Baluchistão. Adicionalmente, sob o ponto de vista paquistanês, o território afegão seria essencial para garantir, em um possível conflito de grande escala com a Índia, alguma profundidade estratégica para as operações paquistanesas. Assim, qualquer crescente influência indiana sobre o Afeganistão sempre acendeu a luz amarela em Islamabad, temerosa de uma possível situação de cerco entre dois Estados hostis; garantir em Cabul um governo alinhado – ou neutro – aos interesses paquistaneses constantemente esteve, portanto, entre as prioridades estratégicas do país que guiaram as políticas paquistanesas para o vizinho afegão (ALI; SAFDAR, 2020; CONSTANTINO, 2020).

Em meio a esse triângulo de tensões e de hostilidade, o Paquistão buscou mitigar a assimetria do conflito indiano e fortalecer a sua influência no Afeganistão recorrendo ao emprego de guerras assimétricas e de operações encobertas, bem como ao balanceamento com potências estrangeiras. Nessa estratégia, a cooperação em inteligência com os Estados Unidos parecia, sob a perspectiva paquistanesa, fortalecer todas essas prioridades: (i) o relacionamento com a CIA mostrou-se essencial para o desenvolvimento e o fortalecimento do ISI, o qual, por sua vez, era o principal executor da estratégia de guerra assimétrica e de operações encobertas em território estrangeiro; e (ii) a cooperação em inteligência por si só era uma das mais relevantes facetas na relação bilateral com os Estados Unidos, que, por ter sido a alternativa escolhida para o balanceamento externo, também foi crucial no fornecimento de armamentos e tecnologia necessários ao fortalecimento das capacidades militares paquistanesas.

Na tentativa de se contrapor às aspirações indianas, o Paquistão, já nos primeiros anos após a independência, buscou alinhar-se aos Estados Unidos, sendo a sua entrada na Organização do Tratado do Sudeste Asiático (1954) e no Pacto de Bagdá (1955) os exemplos iniciais dessa movimentação (NAWAZ, 2008). Como descrito na seção anterior, essa estratégia foi acompanhada por um aprofundamento da cooperação entre os serviços de inteligência paquistaneses e

---

<sup>13</sup> A Linha Durand foi estabelecida em 1893 como a fronteira entre o Afeganistão e a então Índia britânica. A divisão, apesar de atualmente constituir a fronteira *de facto* entre o Afeganistão e o Paquistão, jamais foi formalmente reconhecida pelo primeiro (NAWAZ, 2008).

estadunidenses, garantindo ao Paquistão “[...] armamentos qualitativamente superiores aos da Índia.” (PAUL, 2005, p. 14, tradução nossa) e dando início a parceria com a CIA, que “[...] ajudou o ISI a se transformar na instituição mais poderosa do Estado paquistanês, com grandes grupos e interesses em praticamente todos os setores da economia nacional.” (JALAL, 2014, p. 386, tradução nossa). Com essas capacidades e, diversas vezes, com o apoio direto da inteligência estadunidense, o ISI e outros serviços paquistaneses puderam executar suas operações encobertas contra a Índia, na maior parte das vezes relacionadas ao apoio a dissidentes na Caxemira indiana, a insurgências Sikh em Punjab e a grupos de resistência no nordeste da Índia. A cooperação em inteligência foi novamente central para a estratégia paquistanesa para o Afeganistão que emergiu após a internação soviética ao país. Juntar-se aos Estados Unidos no suporte aos Mujahidin foi a maneira encontrada pelo Paquistão de se opor ao avanço da URSS e consolidar, também após o conflito, alguma influência no desenrolar dos eventos no país vizinho (SIRRS, 2017).

No século XXI, com o lançamento da Guerra ao Terror, a lógica da cooperação foi além dos interesses já discutidos e adquiriu um novo componente: a pressão internacional para que o Paquistão apoiasse os Estados Unidos na invasão ao Afeganistão. Frente a possíveis retaliações, continuar a apoiar o grupo afegão ao Talibã contra uma ofensiva estadunidense era inviável, e, ao participar das operações, o Paquistão poderia manter algum controle sobre a situação afegã (SATTAR, 2010). Pesava também sobre essa decisão o fato de que, para prosseguir com o desenvolvimento do seu programa nuclear, o Paquistão precisava manter com os Estados Unidos uma relação que não desencadeasse uma oposição obstinada ao seu arsenal. Naquele momento, uma parcela da racionalidade nessa cooperação em inteligência foi fruto dessa pressão, e “[...] o pesado e decisivo fator foi o custo previsível da não cooperação.” (SATTAR, 2010, p. 208, tradução nossa). Sattar (2010) afirma que o Paquistão adotou uma estratégia de “sim, mas”, a qual resultaria na participação na cooperação e na garantia de certa flexibilidade para acomodar os interesses paquistaneses. É essa abordagem que, de certa forma, elucida os acertos e os desentendimentos na relação entre o ISI e a CIA desde o 11/09.

Apesar da incompatibilidade de interesses, a cooperação a partir de 2001 também rendeu diversos benefícios à inteligência paquistanesa. Como mencionado na seção anterior, o compartilhamento de inteligência e a atuação, ao lado dos Estados Unidos, na procura por indivíduos suspeitos eram recompensados pela inteligência estadunidense (SIRRS, 2017). Em paralelo, o próprio Paquistão, a despeito das acusações da sua proteção a grupos locais, também

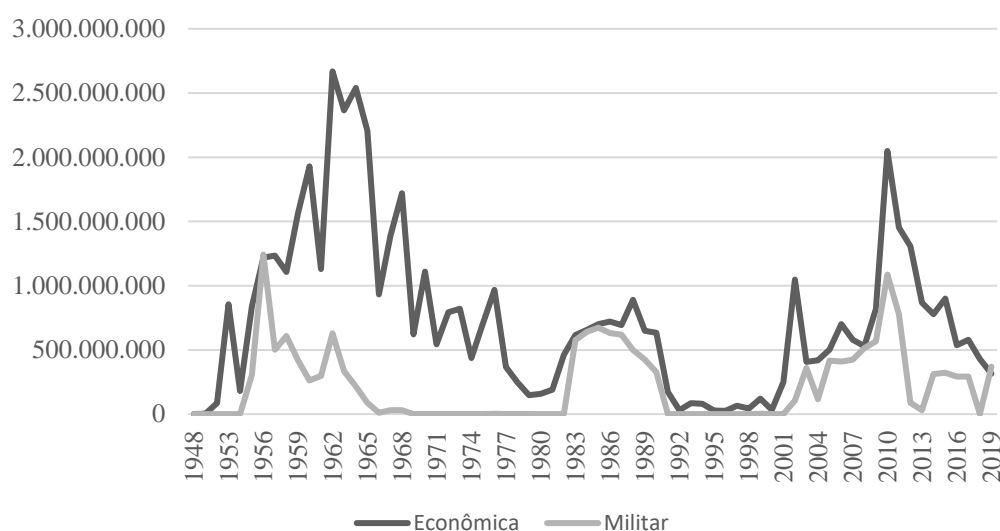


identificava no fortalecimento do terrorismo em território nacional um importante fator de instabilidade. A própria fragilidade na situação afegã já constituía uma fonte de insegurança em solo paquistanês, principalmente pela movimentação de alguns grupos radicais e insurgentes nas regiões próximas à fronteira. Porém, a partir de 2005, a insegurança promovida por grupos terroristas intensificou-se principalmente no Baluchistão e no nordeste paquistanês; em 2008, a consolidação da militância talibã sob o comando do chamado Tehrik-i-Taliban Pakistan (TTP) ampliou essa ameaça para a maioria das regiões do país (HUSSAIN, 2019). Nesse contexto de insegurança doméstica, as operações militares contraterrorismo do Paquistão cresceram em escala e em frequência, principalmente contra os grupos considerados pelas autoridades paquistanesas como as principais ameaças (AHMED, 2014). Com esses esforços, é evidente que a inteligência estadunidense, também empenhada no combate a grupos terroristas, foi um parceiro importante: além das operações conjuntas já mencionadas, os Estados Unidos também proveram ao Paquistão imagens aéreas de drones ou satélites e interceptações de comunicações auxiliares nas operações militares (DEVINE, 2019b).

Adicionalmente, sob a perspectiva paquistanesa, significativos volumes de transferências financeiras envidadas pelos Estados Unidos ao Paquistão constituíram um segundo componente na racionalidade por trás desses movimentos de aproximação e de cooperação. As autoridades em Washington frequentemente utilizam a ajuda externa como um instrumento de política externa capaz de auxiliar na união de países aliados em torno de algum objetivo. No caso do Paquistão, essas transferências foram empregadas com a intenção de aproximar o país asiático dos interesses estratégicos dos Estados Unidos, ligados, primeiramente, à oposição à URSS e, mais recentemente, ao combate ao terrorismo (ALI, 2019). Esses fundos foram transferidos pelas mais diversas agências governamentais e tornaram-se parte significativa da dinâmica de aproximação dos Estados Unidos com o Paquistão (ALI, 2019). Para esta análise, serão utilizados os dados relacionados à ajuda externa concedida pelos Estados Unidos ao Paquistão. Nesse caso, ajuda externa é aqui considerada “[...] qualquer assistência, monetária ou não, fornecida gratuitamente pelo governo dos EUA a um governo estrangeiro ou a uma organização internacional sem qualquer pagamento recíproco ou transferência de recursos de entidades estrangeiras.” (UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT – USAID, 2021, p. 1, tradução nossa). Assim, essas transferências não incluem apenas fluxos financeiros diretos e outros bens tangíveis, mas também “[...] a provisão de assistência técnica, de desenvolvimento de capacidades, de

treinamento, de educação e de outros serviços [...]” (USAID, 2021, p. 1, tradução nossa). Esses dados, apesar de não permitirem identificar com precisão quais parcelas dessa ajuda foram especificamente empregadas na atividade de inteligência, elucidam alguns pontos importantes sobre a cooperação entre os Estados Unidos e o Paquistão. O gráfico a seguir apresenta a evolução dos valores anuais enviados ao Paquistão em forma de ajuda externa desde 1948:

Gráfico 1 – Ajuda externa enviada pelos Estados Unidos ao Paquistão entre 1948-2019 (em US\$ constante de 2019)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em USAID (2021).

Desde 1948, os Estados Unidos já enviaram ao Paquistão, em valores constantes do ano de 2019, cerca de US\$ 68,1 bilhões em forma de ajuda externa. Dentre eles, cerca de US\$ 52,2 bilhões, ou 76%, foram alocados como ajuda humanitária ou econômica, focada na promoção do desenvolvimento socioeconômico local. Os US\$ 15,8 bilhões restantes (24%) correspondem à ajuda militar concedida ao Paquistão, empregada no fortalecimento das Forças Armadas e no suporte a operações militares. Entre 2001 e 2019<sup>14</sup>, 92% de todo o orçamento reservado para ajuda externa ao Paquistão (US\$ 21 bilhões) foi executado por apenas três agências governamentais nos Estados Unidos. A principal delas, a *United States Agency for International Development*

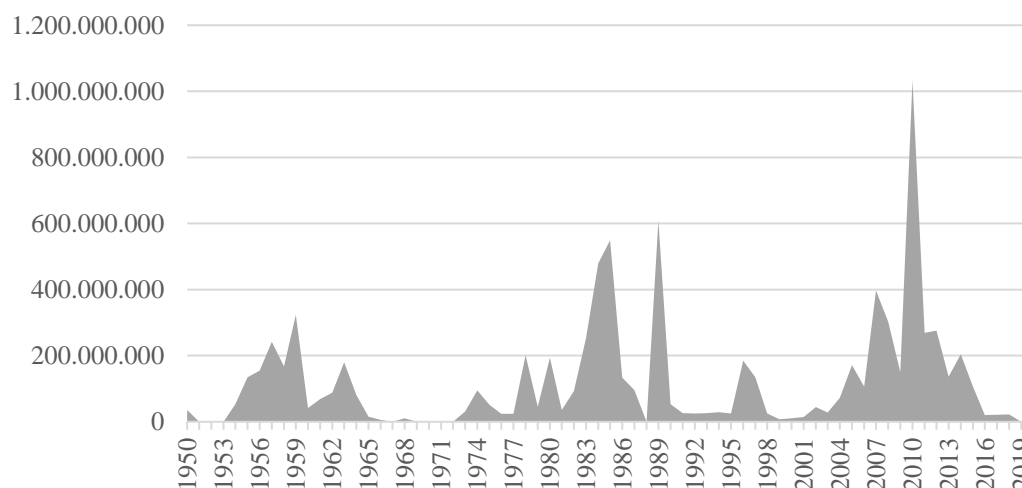
<sup>14</sup> Os dados discriminados por agência estão disponíveis apenas a partir do ano fiscal de 2001.

(USAID), supervisionou a transferência de US\$ 10 bilhões ao longo do período; as demais, o Departamento de Defesa e o Departamento de Estados, executaram, respectivamente, US\$ 6 bilhões e US\$ 2 bilhões (USAID, 2021).

A visualização do gráfico apresentado indica de forma bastante clara como, ao longo do intervalo sob análise, o volume de transferências distribui-se de maneira relativamente desigual de acordo com cada momento histórico. De forma resumida, grande parte da ajuda externa dos Estados Unidos foi concedida durante as décadas de 1950 e 1960, nos anos 1980 e desde 2001; respectivamente, os três períodos registraram transferências totais de US\$ 29,5 bilhões, US\$ 9,7 bilhões e US\$ 20,9 bilhões. No caso específico da ajuda militar, a oscilação é ainda mais profunda, e nas décadas de 1970 e 1990 ela foi virtualmente inexistente (USAID, 2021). Ademais, é importante destacar que os dados compilados pela USAID não representam em sua totalidade todas as transferências realizadas pelos Estados Unidos ao Paquistão, principalmente porque determinados fundos foram alocados de maneiras não abrangidas pela categoria utilizada de “ajuda externa”. Dentre eles, os fluxos direcionados por meio do *Coalition Support Fund* (CSF) são os mais importantes. Desde o lançamento da Guerra ao Terror, os Estados Unidos passaram a reembolsar parte dos custos assumidos por seus aliados em operações de apoio ao combate a grupos terroristas. Nesse regime, desde 2002, as Forças Armadas paquistanesas já receberam cerca de US\$ 14 bilhões em forma de reembolsos pelas suas despesas militares em operações locais de contraterrorismo (ALI, 2019; EPSTEIN; ROSEN, 2018).

Além disso, a venda de armamentos e outros equipamentos militares também pode ser um indicador relevante para a análise da cooperação em inteligência com os Estados Unidos. Como discutido anteriormente, as necessidades de fortalecimento das capacidades militares e de inteligência foram um fator central nas aproximações ensaiadas pelo Paquistão com os Estados Unidos. O gráfico a seguir, com os valores dessas vendas, indica um padrão de oscilação bastante semelhante ao exibido na imagem anterior: durante o período analisado, os maiores volumes de vendas de armamentos para o Paquistão também foram registrados nos anos 1950 e 1960, na década de 1980 e a partir de 2005.

Gráfico 2 – Vendas de armamentos dos Estados Unidos ao Paquistão entre 1950-2020  
(em *trend-indicator value*<sup>15</sup>)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em *Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI* (2021)

Somados, os dois conjuntos estatísticos analisados auxiliam na discussão de alguns pontos importantes na racionalidade por trás do relacionamento dos Estados Unidos com o Paquistão. Percebe-se, de forma bastante clara, que os períodos de maiores fluxos de ajuda externa e de venda de armamentos ao Paquistão coincidem, em grande parte, com os momentos de maior aproximação entre os serviços de inteligência paquistaneses e estadunidenses anteriormente retratados – nas primeiras décadas da Guerra Fria, durante a intervenção soviética ao Afeganistão e logo após o lançamento da Guerra ao Terror. O período a partir de 2008, contudo, parece ser uma exceção a essa afirmação. Nesse momento, o relacionamento paquistanês com os Estados Unidos, incluindo a cooperação em inteligência, percorreu um caminho de frequentes atritos e desentendimentos, como, por exemplo, o caso Raymond Davis e a captura de Osama Bin Laden. Porém, a despeito dos atritos extremos, esse mesmo período registra um dos maiores crescimentos no fluxo de ajuda externa estadunidense em toda a série histórica aqui apresentada.

<sup>15</sup> Para auxiliar na análise dos dados, o SIPRI elaborou uma unidade de medida própria, o *trend-indicator value* (TIV). Ele é “[...] baseado nos custos de produção unitários de um conjunto básico de armas e busca representar a transferência de recursos militares, ao invés do valor financeiro da transação.” (SIPRI, 2021, p. 1, tradução nossa).

Nesse sentido, pode-se dizer que os altos e baixos nos volumes transferidos para o Paquistão dizem muito mais sobre as variações nos interesses estratégicos dos Estados Unidos do que sobre as necessidades paquistanesas. Para os Estados Unidos, o aumento da ajuda externa concedida é uma consequência da necessidade estratégica representada pela aproximação com o Paquistão e um reflexo da sua própria intenção no aprofundamento da cooperação com o país asiático, seja em inteligência ou em outras áreas. Em momentos nos quais a importância de um alinhamento paquistanês fortalecia-se, Washington utilizava as suas capacidades de apoio externo para tentar ampliar os possíveis benefícios de uma cooperação com os Estados Unidos e, assim, promover um movimento de aproximação. Sob a perspectiva paquistanesa, por outro lado, não há dúvidas de que esses fluxos foram identificados como benefícios relevantes de movimentos de fortalecimento da cooperação em inteligência com os Estados Unidos, e as necessidades ligadas ao fortalecimento das capacidades paquistanesas, inclusive, foram em parte supridas por essas transferências (ALI, 2019). No entanto, o mais relevante nessa dinâmica é o fato que elas, por si só, não foram decisivas na definição dessa cooperação: as autoridades paquistanesas sempre se mantiveram fiéis aos seus interesses mais caros, e, como exemplificado pelo caso extremo dos anos 2008-2012, um incremento na ajuda externa nem sempre foi correspondido com um alinhamento automático ou uma subserviência completa aos interesses estratégicos estadunidenses. Assim,

Os laços bilaterais entre os Estados Unidos e o Paquistão foram dominados, desde o início, pelo contraste entre as necessidades globais da liderança hegemônica do primeiro e as prioridades particulares da visão geopolítica e da segurança nacional do segundo. As complexas interações derivadas desse dualismo não contribuíram para a consolidação de uma aliança estratégica de longo prazo, mas para a conformação de um cenário relacional reativo às conjunturas e, portanto, oscilando entre associação, recuo e conflito. (RODRÍGUEZ, 2018, p. 529, tradução nossa).

Entende-se, assim, a compatibilidade entre interesses particulares e as principais motivações por trás da cooperação em inteligência entre os Estados Unidos e o Paquistão. Tratando-se de uma atividade inerentemente sigilosa, os riscos de tais relacionamentos são constantes; no entanto, os benefícios percebidos como resultados dessa cooperação superaram, pela perspectiva de cada uma das partes, os custos envolvidos. No caso dos Estados Unidos, a superação das barreiras que permitiu a ocorrência dessa cooperação foi um resultado das vantagens informacionais obtidas por meio desse relacionamento, as quais foram, por sua vez, relevantes para a superação de determinadas ameaças e para a defesa de interesses estratégicos. Para o Paquistão,

os benefícios foram além das vantagens para a atividade de inteligência: a cooperação com os Estados Unidos permitia (i) o fortalecimento das capacidades necessária à superação de alguns desafios impostos pela hegemonia indiana e pelo contexto afegão; e (ii), em menor grau, garantia a transferência de uma ajuda externa relativamente importante para o desenvolvimento paquistanês.

## 5 CONCLUSÃO

Em meio a uma rede internacional de cooperação em inteligência cada vez mais ampla, o presente trabalho procurou analisar, de maneira específica, o relacionamento bilateral entre os Estados Unidos e o Paquistão. A construção inicial dessa *liaison* remonta ao final dos anos 1940, quando, logo após a independência paquistanesa, os recém-criados serviços de inteligência do Paquistão inauguraram os seus primeiros contatos com as agências estadunidenses. Desde então, essa cooperação percorreu diferentes períodos de aproximação e de afastamento, ampliou seu escopo e fez do Paquistão um dos parceiros mais importantes e polêmicos para a inteligência dos Estados Unidos. Este trabalho buscou, portanto, responder à seguinte pergunta de pesquisa: por que, mesmo diante dos riscos que envolvem a atividade, os Estados Unidos e o Paquistão cooperam em inteligência? As conclusões produzidas ao longo da monografia parecem corroborar as hipóteses levantadas no princípio do esforço de pesquisa: (i) os Estados Unidos cooperam com o objetivo de garantir o acesso a informações e o suporte operacional necessários a objetivos estratégicos no Sul da Ásia; e (ii) o Paquistão coopera em inteligência, pois a aproximação com os serviços de inteligência dos Estados Unidos mostrou-se importante para a defesa de determinados interesses estratégicos paquistaneses e, em menor escala, porque a cooperação rendeu ao Paquistão fluxos de ajuda externa relevantes.

Inteligência é um tipo de conhecimento especializado que Estados se empenham em adquirir com o objetivo de garantir determinadas vantagens relativas. Em um sistema tomado pela competição, a necessidade de resguardar a segurança estimula a busca por informações capazes de diminuir incertezas e de auxiliar no fortalecimento de capacidades necessárias à contestação de ameaças. Serviços de inteligência trabalham, portanto, para garantir aos tomadores de decisão vantagens relativas importantes para uma melhor salvaguarda da segurança nacional. Nesse cenário, a atividade de inteligência também é, além de sigilosa, intrinsecamente competitiva (SIMS, 2008; GILL; PHYTHIAN, 2018). Aprofundando essas necessidades, a globalização tem promovido, nas últimas décadas, uma importante transformação na natureza e na amplitude das ameaças, que são progressivamente mais transnacionais, complexas e difusas. Com isso, a atividade de inteligência viu-se obrigada a adaptar sua atuação e ampliar suas capacidades na tentativa de se manter relevante no enfrentamento a esses novos desafios. É, portanto, nesse contexto que a cooperação na área de inteligência emergiu como uma das principais facetas do

processo de globalização da atividade: o relacionamento com instituições estrangeiras tornou-se uma alternativa para a superação de desafios em contextos estratégicos, operacionais e táticos cada vez mais complexos (SVENDSEN, 2008).

As características da atividade de inteligência e das ameaças contemporâneas, por sua vez, elucidam tanto os benefícios quanto as dificuldades presentes em relacionamentos cooperativos na área de inteligência, o objeto de estudo deste trabalho. Enquanto as informações obtidas por meio da cooperação podem resultar em vantagens relevantes, o contexto competitivo e sigiloso no qual a atividade se desenvolve pode constituir barreiras a sua ocorrência. Estados cooperam em inteligência na tentativa de superar algumas limitações: serviços secretos, por mais desenvolvidos que possam ser, não têm a capacidade de obter e analisar toda a informação relevante disponível. Então, a cooperação emerge como uma das alternativas a essas limitações, pois permite que serviços de inteligência compartilhem inteligência, atuem conjuntamente em operações e concedam um ao outro um acesso mais amplo a fontes de coleta. Por outro lado, o risco, por exemplo, de que a inteligência cedida seja vazada, de que fontes sejam comprometidas e de que serviços menores tenham sua autonomia desgastada pela aproximação de agências mais poderosas é também onipresente (WALSH, 2010).

Em um contexto de incertezas e de desconfiança, a discussão teórica promovida neste trabalho também buscou indicar possíveis maneiras de superar essas barreiras e de promover a cooperação. Em situações nas quais os ganhos da cooperação (CC) e os custos da não cooperação (DD) forem maiores, ou a diminuição dos custos de ser explorado (CD) e os ganhos de explorar o outro forem menores (DD), estímulos adicionais serão conferidos a relacionamentos cooperativos. A cooperação pode, assim, ser uma estratégia racional de preservação da segurança e de defesa de determinadas prioridades. Na atividade de inteligência, o cálculo entre custos e benefícios é igualmente presente, e Estados engajam-se nesses relacionamentos se o segundo parecer superar o primeiro (CRAWFORD, 2010). Com isso em mente, este trabalho buscou concentrar seus esforços analíticos na identificação dos potenciais benefícios percebidos pelos Estados Unidos e pelo Paquistão na cooperação em inteligência. O fortalecimento das vantagens advindas dessa *liaison* pareceu ser um elemento imprescindível para a ocorrência da cooperação, e os variados graus de aproximação e de afastamento foram resultado das alterações nos interesses que promoviam esses benefícios.



Para os Estados Unidos, o Paquistão possuía capacidades e uma localização privilegiada para o fornecimento de informações ligadas a temas centrais na política externa estadunidense. Durante a Guerra Fria, esse relacionamento, que já havia se tornado relevante apenas pela localização do Paquistão próxima à URSS, aprofundou-se ainda mais com os acenos indianos em direção à URSS e, principalmente, com a invasão soviética ao Afeganistão. Após o fim do conflito bipolar, os interesses dos Estados Unidos na região alteraram-se, mas a *liaison* com o Paquistão manteve-se igualmente importante. O país do Sul da Ásia encontrava-se em uma posição inigualável para auxiliar com a sua inteligência as operações dos Estados Unidos no Afeganistão e o combate a grupos terroristas na região. O Paquistão, dessa forma, tanto pela coleta própria quanto pelo apoio logístico e geográfico, concedeu aos Estados Unidos o acesso a uma inteligência e uma liberdade operacional que, sem o aval paquistanês, mais dificilmente teriam sido obtidos. Nos momentos de aproximação, os ganhos em inteligência pareciam, para os Estados Unidos, superar os riscos, principalmente ligados ao vazamento de informações e a possíveis deserções do parceiro, bem como os custos militares e econômicos necessários à sustentação dessa cooperação.

Sob a perspectiva paquistanesa, a cooperação em inteligência com os Estados Unidos, além de render vantagens informacionais bastante relevantes, também se mostrou essencial na defesa de interesses estratégicos centrais para a inserção internacional e para a segurança paquistanesas. Neste trabalho, destacou-se a necessidade de se contrapor às aspirações hegemônicas indianas, incluindo as disputas na Caxemira, bem como as intenções de exercer alguma influência sobre o Afeganistão. A partir dessas prioridades, o trabalho identificou que a cooperação em inteligência com os Estados Unidos fortalecia esses interesses ao representar uma faceta importante da relação bilateral entre ambos os países. A *liaison* com os serviços estadunidenses auxiliou na constituição e no crescimento do ISI, a mais importante agência paquistanesa e o principal executor da estratégia para o Afeganistão e para a Índia. Além disso, os potenciais custos da não cooperação também foram relevantes a partir de 2001, quando as possíveis retaliações de uma não participação no esforço estadunidense no Afeganistão e no combate ao terrorismo foram centrais para a reaproximação entre o ISI e a CIA. Por fim, a ajuda externa concedida ao Paquistão cumpriu um papel no incremento dos benefícios da cooperação. No entanto, como anteriormente discutido, os volumes superiores de ajuda externa nem sempre coincidiram com os maiores momentos de aproximação – como nos anos 2008-2012 – e, portanto, pode-se que dizer que as transferências ao Paquistão não se mostraram decisivas para a sua motivação.

Os interesses mencionados permitiram a criação de condições necessárias à acomodação de riscos e, portanto, à ocorrência da cooperação. Contudo, essa compatibilidade de interesses não foi uma garantia para um relacionamento incondicional. A ocorrência de atritos é frequente na relação entre serviços de inteligência, e a própria definição de cooperação pressupõe, diferentemente da harmonia, a existência de conflitos e de discordância (KEOHANE, 1984). Utilizando a classificação anteriormente apresentada de Crawford (2010), a cooperação em questão emerge então como um claro exemplo de “trocas transacionais”: um relacionamento que, apesar de duradouro, foi estabelecido com uma reciprocidade específica, limitado a informações de temas e qualidades mais restritas. A confiança entre os serviços dos Estados Unidos e do Paquistão jamais foi incondicional, e o relacionamento foi recorrentemente tomado por acusações mútuas de falta de comprometimento, transparência e reciprocidade. O Paquistão frequentemente resistiu ao estabelecimento de uma relação completamente hierárquica, e por isso a cooperação em inteligência entre ambos os países ocorreu em bases anárquicas: o que guiou a sua ocorrência foi o puro cálculo entre benefícios e riscos em cada um dos momentos nos quais ela ocorreu (WALSH, 2010).

Nesse sentido, as conclusões deste trabalho, embora primárias, surgem como um ponto de partida para futuros esforços de pesquisa. A análise desenvolvida até aqui certamente possui suas limitações, muitas delas relacionadas à escassez de informações e ao sigilo naturalmente presentes nos estudos da atividade de inteligência – ainda mais acentuado na análise da cooperação –, assim como à barreira linguística existente nas discussões acerca dos serviços secretos paquistaneses. Por outro lado, a identificação de um conjunto de benefícios que permitiram criar as condições necessárias à formação de um relacionamento cooperativo é um importante início para o aprofundamento da compreensão desse que é um tema comparativamente menos discutido nos estudos da atividade de inteligência. Um aperfeiçoamento da compreensão da cooperação entre os Estados Unidos e o Paquistão também passa por futuramente incluir, de maneira mais sistematizada, as suas contradições e atritos, bem como as consequências de uma progressiva projeção de poder chinesa sobre o Sul da Ásia; temporalmente, resta também aguardar e identificar os desdobramentos das tensões geradas na administração Trump e da política externa exercida pela nova administração Biden; por fim, estudos comparados com outros relacionamentos do mundo em desenvolvimento são uma relevante alternativa para a superação das tradicionais agendas que

vigora na discussão da cooperação em inteligência, frequentemente elaboradas em torno de relações entre países anglófonos ou europeus.

## REFERÊNCIAS

- ACHCAR, Gilbert; CHOMSKY, Noam. **Perilous power**: The Middle East and US foreign policy. Nova Iorque: Paradigm Publishers, 2006.
- AGRELL, Wilhelm; TREVERTON, Gregory F. **National Intelligence and Science**: Beyond the Great Divide in Analysis and Policy. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- AHMED, Naeem. Pakistan's Counter-terrorism strategy and its Implications for domestic, regional and international security. **Fondation Maison des Sciences de l'Homme – Working Paper Series**, Paris, n. 59, p. 2-23, jan. 2014.
- AKBARZADEH, Shahram; BAXTER, Kylie. **Middle East Politics and International Relations**: Crisis Zone. Abingdon: Routledge, 2018.
- ALDRICH, Richard J. International Intelligence Cooperation in Practice. In: BORN, Hans; LEIGH, Ian; WILLS, Aidan. **International Intelligence Cooperation and Accountability**. Abingdon: Routledge, 2011. p. 18-41.
- ALDRICH, Richard; SHIRAZ Zakia. Secrecy, spies and the global South: Intelligence studies beyond the 'Five Eyes' alliance. **International Affairs**, Oxford, v. 95, n. 6, p. 1-17, 2019.
- ALI, Muhammad; SAFDAR, Malik. Pakistan Afghan Relation: History Conflicts and Challenges. **Pakistani Journal of International Affairs**, Carachi, v. 3, n. 2, p. 400-417, 2020.
- ALI, Murad. **The Politics of US Aid to Pakistan**: Aid Allocation and Delivery from Truman to Trump. Abingdon: Routledge, 2019.
- ANDREWS, Wilson; LINDEMAN, Todd. The Black Budget. **The Washington Post**, Washington, DC, 29 ago. 2013. Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/national/black-budget/>>. Acesso em: 02 fev. 2021.
- AXELROD, Robert. **The Evolution of Cooperation**. Nova Iorque: Basic Books, 1984.
- AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert. Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions. **World Politics**, Cambridge, v. 38, n. 1, p. 226-254, 1985.
- BORN, Hans; LEIGH, Ian; WILLS, Aidan. **International Intelligence Cooperation and Accountability**. Abingdon: Routledge, 2011.
- BRANDÃO, Priscila Carlos; BRITO, Vladimir de Paula. Terrorismo, Inteligência e Mecanismos Legais: Desafios para o Brasil. In: ARTURI, Carlos Schmidt (Org.). **Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014. p. 147-167.
- BRUNO, Greg; BAJORIA, Jayshree. **U.S-Pakistan Military Cooperation**. Council on Foreign Relations, Nova Iorque, 26 jun. 2008. Disponível em: <<https://www.cfr.org/backgrounders/us-pakistan-military-cooperation>>. Acesso: 10 mar. 2021.

BYMAN, Daniel. The intelligence war on terrorism. **Intelligence and National Security**, Abingdon, v. 29, n. 6, p. 837–863, 2014.

\_\_\_\_\_. US counterterrorism intelligence cooperation with the developing world and its limits. **Intelligence and National Security**, Abingdon, v. 32, n. 2, p. 145–160, 2016.

CEPIK, Marco Aurélio. **Espionagem e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud. Introduction. In: CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud. **The History of Terrorism: From Antiquity to ISIS**. 2nd ed. Oakland: University of California Press, 2016. p. 1-11.

CLOUGH, Chris. Quid Pro Quo: The Challenges of International Strategic Intelligence Cooperation. **International Journal of Intelligence and Counterintelligence**, Londres, v. 17, n. 4, p. 601-613, 2004.

CONSTANTINO, Zachary. **The India-Pakistan Rivalry in Afghanistan**. Washington, DC: United States Institute of Peace, 2020.

CORDESMAN, Anthony; TOUKAN, Abdullah. **The Indian Ocean Region: A Strategic Net Assessment**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2014.

CRAWFORD, Timothy W. Intelligence Cooperation. In: DENEMARK, Robert A. (Ed.). **The International Studies Encyclopedia**. Vol. VI. Oxford: Wiley-Blackwell, 2010. p. 3784-3804.

CRENSHAW, Martha. O terrorismo visto como um problema de segurança internacional. In: HERZ, Mônica; AMARAL, Arthur B. (Org.). **Terrorismo e relações internacionais: perspectivas e desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: PUC-Rio; Loyola, 2006.

DAHL, Erik J.; VIOLA, David. Intelligence and Terrorism. In: **Oxford Research Encyclopedia of International Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 1-27.

DAVIES, Philip; GUSTAFSON, Kristian (Ed.). **Intelligence Elsewhere: Spies and Espionage Outside the Anglosphere**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2013.

DEVINE, Michael. E. **Intelligence Community Spending: Trends and Issues**. Washington, DC: Congressional Research Service, 2019a.

\_\_\_\_\_. **United States Foreign Intelligence Relationships: Background, Policy and Legal Authorities, Risks, Benefits**. Washington, DC: Congressional Research Service, 2019b.

DHEERAJ, P. C. U.S.–Pakistan intelligence liaison in South Asia’s age of terror: a realist analysis. **Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism**, Abingdon, v. 12, n. 2, p. 142–157, 2017.

DINIZ, Eugênio. **Compreendendo o fenômeno do terrorismo**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABCP, 3, 2002, Niterói. Anais. Niterói: Abcp, 2002. p. 01 - 21.

DUFFIELD, John S.; MICHOTA, Cynthia; MILLER, Sara Ann. **Alliances**. In: WILLIAMS, Paul D. (Ed.). **Security Studies: An Introduction**. Abingdon: Routledge, 2008. p. 291-306.

DURBIN, Brent. **The CIA and the Politics of US Intelligence Reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

EPSTEIN, Susan B.; ROSEN, Liana W. **U.S. Security Assistance and Security Cooperation Programs: Overview of Funding Trends**. Washington, DC: Congressional Research Service, 2018.

FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS – FAS. **Intelligence Budget Data**. Washington, 2021. Disponível em: < <https://fas.org/irp/budget/index.html>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

FERREIRA, Marcos Alan S. V. Panorama da Política de Segurança dos Estados Unidos Após o 11 de Setembro: o Espectro Neoconservador e a Reestruturação Organizacional do Estado. In: MELLO E SOUZA, André de; NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES; Rodrigo Fracalossi de (Org). **Do 11 de Setembro à Guerra ao Terror: Reflexões sobre o Terrorismo no Século XXI**. Brasília: Ipea, 2014. p. 45-63.

GILL, Peter; MARRIN, Stephen; PHYTHIAN, Mark. **Intelligence theory: Key questions and debates**. Abingdon: Routledge, 2009.

GILL, Peter; PHYTHIAN, Mark. **Intelligence in an Insecure World**. 3rd ed. Cambridge: Polity Press, 2018.

GLASER, Charles L. **Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2010.

\_\_\_\_\_. **Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help**. **International Security**, Cambridge, MA, v. 19, n. 3, p. 50-90, 1995.

GRARE, Frédéric. **Reforming the Intelligence Agencies in Pakistan's Transitional Democracy**. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2009.

GRIECO, Joseph M. Realist Theory and the Problem of International Cooperation: Analysis with an Amended Prisoner's Dilemma Model. **The Journal of Politics**, Atlanta, v. 50, n. 3, 1988.

HASSAN, Saadat; BUKHARI, Shahid H. Pakistan-United States Relations in Trump Era and FATF. **Review of Economics and Development Studies**, Multan, v. 6, n.1, p. 117-124, 2020.

HERMAN, Michael. Counter-Terrorism, Information Technology and Intelligence Change. **Intelligence and National Security**, Londres, v. 18, n. 4, p. 40-58, 2003.

\_\_\_\_\_. **Intelligence power in peace and war**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HIPPNER, Christian. **A Study into the Size of the World's Intelligence Industry**. 2009. Dissertação (mestrado) – Department of Intelligence Studies, Mercyhurst College, Erie, Pennsylvania, 2009.

HUSAIN, Javid. **Pakistan and a World in Disorder: A Grand Strategy for the Twenty-First Century**. Londres: Palgrave Macmillan, 2016.

HUSSAIN, Safdar. **Pakistan's Achievements in War on Terror but at What Cost: A Special Review of the Current Decade**. Islamabade: Pak Institute for Peace Studies (PIPS), 2019.

IHS MARKIT. **Country/Territory Report – Pakistan**. Londres, 2020.

JACKSON, Robert J.; TOWLE, Philip. **Temptations of Power: The United States in Global Politics after 9/11**. Londres: Palgrave Macmillan, 2006.

JALAL, Ayesha. **The Struggle for Pakistan: A Muslim Homeland and Global Politics**. Cambridge, MA: The Belknap Press, 2014.

JANE'S. **Pakistan: World Armies**. Londres, 2009a.

\_\_\_\_\_. **Pakistan: World Armies**. Londres, 2015a.

\_\_\_\_\_. **United States: World Armies**. Londres, 2009b.

\_\_\_\_\_. **United States: World Armies**. Londres, 2015b.

\_\_\_\_\_. **United States: Country Profile**. Londres, 2017.

JERVIS, Robert. Cooperation Under the Security Dilemma. **World Politics**, Baltimore, v. 30, n. 2, p. 167-214, 1978.

\_\_\_\_\_. From Balance to Concert: A Study of International Security Cooperation. **World Politics**, Baltimore, v. 38, n. 1, p. 58-79, 1985.

\_\_\_\_\_. Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate. **International Security**, Cambridge, MA, v. 24, n. 1, p. 42-63, 1999.

JOHNSON, Loch K. Evaluating "Humint": The Role of Foreign Agents in U.S. Security. **Comparative Strategy**, Abingdon, v. 29, n. 4, p. 308-332, 2010a.

\_\_\_\_\_, Loch K. National Security Intelligence. In: \_\_\_\_\_. **Oxford Handbook of National Security Intelligence**. Oxford: Oxford University Press, 2010b. p. 3-32.

\_\_\_\_\_. **Oxford Handbook of National Security Intelligence**. Oxford: Oxford University Press, 2010c.

\_\_\_\_\_. **Strategic Intelligence**. Westport: Praeger Security International, 2007.

JOHNSON, Robert. Pakistan's Inter-Services Intelligence. In: DAVIES, Philip; GUSTAFSON, Kristian (Ed.). **Intelligence Elsewhere: Spies and Espionage Outside the Anglosphere**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2013. p. 115-139.

KEOHANE, Robert. **After Hegemony**: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KIESSLING, Hein. **Faith, Unity, Discipline**: The ISI of Pakistan. Londres: Hurst & Company, 2016.

KIRAS, James D. Terrorism and Globalization. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia. **The Globalization of World Politics**: an introduction to international relations. 7th ed. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 402-418.

KRONSTADT, K. Alan. **Pakistan-U.S. Relations**. Washington, DC: Congressional Research Service, 2012.

LEFEBVRE, Stéphane. The difficulties and dilemmas of international intelligence cooperation. **International Journal of Intelligence and Counterintelligence**, Londres, v. 16, n. 4, p. 527–542, 2003.

LIEVEN, Anatol. **Pakistan**: A Hard Country. Nova Iorque: Public Affairs, 2011.

LOWENTHAL, Mark M. **Intelligence**: From Secrets to Policy. 4th ed. Washington: CQ Press, 2009.

MARRIN, Stephen. The United States. In: DOVER, Robert; GOODMAN, Michael S.; HILLEBRAND, Claudia (Ed.). **Routledge Companion to Intelligence Studies**. Abingdon: Routledge, 2014. p. 145-153.

MELLO E SOUZA, André de; MORAES; Rodrigo Fracalossi de. A Relevância do Terrorismo na Política Internacional Contemporânea e suas Implicações para o Brasil. In: MELLO E SOUZA, André de; NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES; Rodrigo Fracalossi de (Org). **Do 11 de Setembro à Guerra ao Terror**: Reflexões sobre o Terrorismo no Século XXI. Brasília: Ipea, 2014. p. 13-43.

NASSER, Reginaldo Mattar. As Falácias do Conceito de “Terrorismo Religioso”. In: MELLO E SOUZA, André de; NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES; Rodrigo Fracalossi de (Org). **Do 11 de Setembro à Guerra ao Terror**: Reflexões sobre o Terrorismo no Século XXI. Brasília: Ipea, 2014. p. 65-87.

NAWAZ, Shuja. **Crossed Swords**: Pakistan, its Army, and the Wars Within. Oxford: Oxford University Press, 2008.

OWAIS, Muhammad. U.S. President Trump Policies towards South Asia with Particular Reference to Afghanistan, India and Pakistan. **Journal of Indian Studies**, Laore, v. 5, n. 2, p. 245-254, 2019.

PAPE, Robert A.; FELDMAN, James K. **Cutting the Fuse**: The Explosion of Global Suicide Terrorism & How to Stop It. Chicago: The University of Chicago Press, 2010.



PAUL, T. V. **The India–Pakistan Conflict: An Enduring Rivalry**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

PECEQUILO, Cristina S. As Grandes Estratégias dos Estados Unidos (1989/2010). **Meridiano 47**, Brasília, v. 47, n. 120, p. 11-17, 2010.

\_\_\_\_\_. Os Estados Unidos de H. Bush a Donald J. Trump (1989/2017): Dinâmicas Políticas de Consenso e Polarização. **Revista Esboços**, Florianópolis, v. 24, n. 38, p. 339-359, 2017.

\_\_\_\_\_. **Os Estados Unidos e o Século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2013.

POLLARD, Neal A.; SULLIVAN, Lt. John P. Counterterrorism and Intelligence. In: DOVER, Robert; GOODMAN, Michael S.; HILLEBRAND, Claudia (Ed.). **Routledge Companion to Intelligence Studies**. Abingdon: Routledge, 2014. p. 245-255.

RAJAGOPALAN, Rajesh. Neorealist theory and the India-Pakistan conflict-II. **Strategic Analysis**, Nova Delhi, v. 22, n. 10, p. 152501536, 1999.

RASHID, Muhammad Imran; JAVAID, Umbreen; SHAMSHAD, Muhammad. Pakistan-US Relations After 11/9: Points of Divergence. **South Asian Studies**, Laore, v. 33, n. 2, p. 541-553, 2018.

RICHELSON, Jeffrey T. The calculus of intelligence cooperation. **International Journal of Intelligence and Counterintelligence**, Londres, v. 4, n. 3, p. 307–323, 1990.

\_\_\_\_\_. **The US Intelligence Community**. 7th ed. Boulder: West View Press, 2016.

RODRÍGUEZ, Enrique Baltar. Estados Unidos y Pakistán en la guerra contra el terrorismo: disimetría y conflicto de intereses geopolíticos. **Estudios de Asia y África**, Cidade do México, v. 53, n. 3, p. 501-536, 2018.

RUSSELL, Richard, L. The Intelligence War Against Global Terrorism. In: JOHNSON, Loch K. **Strategic Intelligence, Volumes 1-5**. Westport: Praeger Security International, 2007. p. 127-138.

SAADAT, Syed Yusuf. International cooperation for counter-terrorism: a strategic perspective. **Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism**, Abingdon, v. 15, n. 1, p. 83-93, 2020.

SATTAR, Abdul. **Pakistan's Foreign Policy 1947-2009: A Concise History**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

SIDDIQA, Ayesha. **Military Inc.: Inside Pakistan's Military Economy**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

SIMS, Jennifer E. Defending adaptive realism: Intelligence theory comes of age. In: GILL, Peter; MARRIN, Stephen; PHYTHIAN, Mark (Ed.). **Intelligence theory: Key questions and debates**. Abingdon: Routledge, 2009. p. 151-165.

\_\_\_\_\_. Foreign Intelligence Liaison: Devils, Deals, and Details. **International Journal of Intelligence and Counterintelligence**, Londres, v. 19, n. 2, p. 195-217, 2006.

\_\_\_\_\_. Intelligence to Counter Terror: The Importance of All-Source Fusion. **Intelligence and National Security**, Londres, v. 22, n. 1, p. 38-56, 2007.

SIRRS, Owen L. **Pakistan's Inter-Services Intelligence Directorate: Covert Actions and Internal Operations**. Abingdon: Routledge, 2017.

\_\_\_\_\_. The Perils of Multinational Intelligence Coalitions: Britain, America and the origins of Pakistan's ISI. **Intelligence and National Security**, Londres, v. 33, n. 1, p. 36-47, 2018.

START National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism. **Codebook: Inclusion Criteria and Variables**. College Park: University of Maryland, 2019a. Disponível em: <<https://www.start.umd.edu/gtd/downloads/Codebook.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Global Terrorism Database**. College Park, 2019b. Disponível em: <<https://www.start.umd.edu/gtd/access/>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

STEWART, Phil; ALI, Idrees. Exclusive: Pentagon cancels aid to Pakistan over record on militants. **Reuters**, Londres, 1 set. 2018. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-usa-pakistan-military-exclusive-idUSKCN1LH3TA>>. Acesso em: 05 mar. 2021.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE – SIPRI. **SIPRI Arms Transfers Database**. Stockholm, 2021. Disponível em: <<https://www.sipri.org/databases/armstransfers>>. Acesso em: 02 abr. 2021.

SUNAWAR, Lubna; COUTTO, Tatiana. U.S. Pakistan Relations during the Cold War. **The Journal of International Relations, Peace Studies, and Development**, Paris, v. 1, n.1, p. 1-11, 2015.

SVENDSEN, Adam D. M. Connecting Intelligence and Theory: Intelligence Liaison and International Relations. **Intelligence and National Security**, Londres, v. 24, n. 5, p. 700-729, 2009.

\_\_\_\_\_. The Globalization of Intelligence Since 9/11: The Optimization of Intelligence Liaison Arrangements. **International Journal of Intelligence and Counterintelligence**, Londres, v. 21, n. 4, p. 661-678, 2008.

\_\_\_\_\_. **Understanding the Globalization of Intelligence**. Abingdon: Palgrave Macmillan, 2012.

TUINIER, Pepijn. Explaining the Depth and Breadth of international intelligence cooperation: towards a comprehensive understanding. **Intelligence and National Security**, Londres, v. 36, n. 1, p. 116-138, 2021.

UGARTE, José Manuel. Apuntes Y Propuestas Para La Cooperación En Materia De Inteligencia. **Revista Política y Estrategia**, Santiago, n. 120, p. 153-199, 2017.

UNION OF CONCERNED SCIENTISTS – UCS. **UCS Satellite Database**. Cambridge, MA, 2021. Disponível em: <<https://www.ucsusa.org/resources/satellite-database>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT – USAID. **The Foreign Aid Explorer**. Washington, 2021. Disponível em: < <https://explorer.usaid.gov/data>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

UNITED STATES. Department of Defense. **Release: USSF Becomes 18th Member of Intel Community**. Washington, 2021. Disponível em: < <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2466657/ussf-becomes-18th-member-of-intel-community/>>. Acesso: 10 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. National Geospatial-Intelligence Agency. **National System for Geospatial Intelligence: Geospatial Intelligence (GEOINT) Basic Doctrine**. Washington, set. 2006. Disponível em: < <https://fas.org/irp/agency/nga/doctrine.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Office of the Director of National Intelligence. **The National Intelligence Strategy of the United States of America**. Washington, 2019. Disponível em: <[https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/National\\_Intelligence\\_Strategy\\_2019.pdf](https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/National_Intelligence_Strategy_2019.pdf)>. Acesso: 20 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Office of the Director of National Intelligence. **U.S. National Intelligence: An Overview**. Washington, 2013. Disponível em: <[https://www.dni.gov/files/documents/USNI%202013%20Overview\\_web.pdf](https://www.dni.gov/files/documents/USNI%202013%20Overview_web.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. The White House. **The National Security Strategy of the United States of America**. Washington, set. 2002. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63562.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2021.

WALSH, James. Defection and Hierarchy in International Intelligence Sharing. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 27, n. 2, p. 151-181, 2007.

\_\_\_\_\_. **The International Politics of Intelligence Sharing**. Nova Iorque: Columbia University Press, 2010.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

WESTERFIELD, H. Bradford. America and the world of intelligence liaison. **Intelligence and National Security**, Abingdon, v. 11, n. 3, p. 523-560, 1996.

WINCHELL, Sean P. Pakistan's ISI: The Invisible Government. **The International Journal of Intelligence and Counterintelligence**, Londres, v. 16, n. 3, p. 374-388, 2003.

WOLF, Zchary B. Afghanistan: Why the US is there, why it's leaving, what will happen when it's gone. **CNN**, Atlanta, 15 abr. 2021. Disponível em:

<<https://edition.cnn.com/2021/04/14/politics/afghanistan-101/index.html>>. Acesso: 16 abr 2021.  
-101/index.html>. Acesso: 16 abr 2021.